



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**Gobierno nacional y comunidades rurales bajo estado  
de emergencia: percepciones de tenientes gobernadores  
del Alto Huallaga**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología con  
mención en Estudios Políticos

**AUTOR**

Gonzalo Diego FALLA CARRILLO

**ASESOR**

Héctor BÉJAR RIVERA

Lima, Perú

2018



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Falla, G. (2018). *Gobierno nacional y comunidades rurales bajo estado de emergencia: percepciones de tenientes gobernadores del Alto Huallaga*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---



# UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

## UNIDAD DE POSGRADO

### ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA, MENCIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS

En Lima, a los veintidós días del mes de marzo del año dos mil dieciocho, reunidos en la Sala de Grados de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 11:00 a.m., bajo la Presidencia del Mg. LUIS WILFREDO MONTOYA CANCHIS y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado Examinador, se inició el acto académico invitando al graduando **GONZALO DIEGO FALLA CARRILLO**, para que realice la sustentación de su Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Estudios Políticos, titulada:

#### **“GOBIERNO NACIONAL Y COMUNIDADES RURALES BAJO ESTADO DE EMERGENCIA: PERCEPCIONES DE TENIENTES GOBERNADORES DEL ALTO HUALLAGA”**

A continuación fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminada esta prueba y verificada la votación; se consignó la calificación correspondiente a:

**B MUY BUENO 17**

Por cuanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Estudios Políticos, al Bachiller **GONZALO DIEGO FALLA CARRILLO**. Siendo las 12:00 p.m. y para constancia dispuso se extendiera la presente Acta y firmaron:

Mg. Luis Wilfredo Montoya Canchis.  
PRESIDENTE

Mg. Manuel Jerjes Loayza Javier.  
MIEMBRO

Dr. César Armando Germana Cavero.  
MIEMBRO

Mg. César Augusto Espinoza Claudio.  
MIEMBRO

Dr. Héctor Bejar Rivera.  
ASESOR



**Dr. NICOLAS JAVIER LYNCH GAMERO**  
DIRECTOR

PABELLÓN JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI – CIUDAD UNIVERSITARIA

Teléfono: 6197000 Anexo 4003, 4004. Lima – Perú.

Correo: [upg.sociales@unmsm.edu.pe](mailto:upg.sociales@unmsm.edu.pe), [upgccss@yahoo.es](mailto:upgccss@yahoo.es),

Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

A nuestros compatriotas del Alto Huallaga,  
de quienes he aprendido mucho  
sobre el valor de la alegría y el esfuerzo  
para salvar cada día

A mis compañeros de trabajo en Tingo María, Monzón, Aucayacu.  
Su apoyo fue fundamental para realizar este estudio.

A mi familia, por estar a mi lado durante todo este proceso

## RESUMEN

La existencia de las autoridades políticas (prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores) como representantes del Presidente de la república en sus jurisdicciones, ha sido objeto de cuestionamientos, especialmente durante la última década. Se ha dicho que crean una red paralela de poder que debilita a las autoridades elegidas, que refuerza el centralismo en un contexto en el que la corriente es más bien descentralizadora, que son un rezago de regímenes monárquicos, que no tienen utilidad práctica, entre otras críticas. Sin embargo, no se vislumbra que estas autoridades vayan a desaparecer del aparato burocrático en el futuro cercano. Ciertamente, el año 2016 se aprobó el nuevo Reglamento de la Oficina Nacional de Gobierno Interior (ONAGI), el cual fortalece el vínculo entre gobierno y autoridades políticas.

Para el caso de los prefectos regionales, el vínculo con el gobierno es estrecho pues son designados por el Presidente de la República. Respecto a los subprefectos provinciales y distritales, la relación con el gobierno está mediada por los grupos regionales del partido de gobierno o afines al mismo. Sin embargo, los tenientes gobernadores son designados por la ONAGI pero a propuesta de sus comunidades, como resultado de un acuerdo en asambleas comunales. Esta circunstancia marca una diferencia relevante tanto por su significado en las relaciones entre gobierno y ciudadanos rurales como por sus consecuencias para la representación del gobierno y el funcionamiento del Estado en las comunidades rurales.

Por ello, el objetivo principal de esta investigación es comprender la naturaleza y desempeño de los tenientes gobernadores como representantes del gobierno nacional y líderes locales en comunidades rurales de la zona del Alto Huallaga (provincia de Leoncio Prado, Región Huánuco).

Como hipótesis central se sostiene que el proceso de designación de los tenientes gobernadores como autoridades políticas locales y la naturaleza de sus funciones (variable independiente), genera las condiciones para que el ejercicio de las tenencias de gobernación se desarrolle en función de las necesidades y prioridades de las comunidades (variable dependiente). De ahí que los tenientes gobernadores se desempeñan en su cargo y se autoperciben como si fuesen líderes y representantes de sus localidades, antes que como representantes del gobierno.

Con el fin de corroborar la hipótesis delineada, el presente estudio aplica una metodología de investigación cualitativa y utiliza como técnicas de recolección de información la entrevista semiestructurada y el análisis de fuentes secundarias. A lo que se suma la observación directa. De esta manera se ha analizado los significados que los tenientes gobernadores dan a sus experiencias como autoridades políticas en localidades rurales, relacionándolos con el marco normativo e institucional que regula sus funciones; la presencia - ausencia del Estado en el ámbito rural y el contexto del Alto Huallaga, caracterizado por factores como la migración colonizadora, el predominio de la actividad agropecuaria, y el pasado reciente de violencia política y narcotráfico.

Palabras clave: Tenientes Gobernadores, Representación, Comunidad, Democracia participativa, Alto Huallaga

## ABSTRACT

The existence of political authorities (prefects, subprefects and lieutenant governors) as representatives of the President of the republic in their jurisdictions has been criticized, especially during the last decade. It has been said that they create a parallel network of power that weakens the elected authorities, that reinforces centralism in a context in which the current is rather decentralizing, that they are a backwardness of monarchical regimes, which have no practical use, among others, criticisms. However, it is not foreseen that these authorities will disappear from the bureaucratic apparatus in the near future. In fact, in 2016, the new bylaw of the National Office of the Interior Government (ONAGI, in Spanish) was approved, which strengthens the link between the government and political authorities.

In the case of regional prefects, the link with the government is nearby because the President of the Republic appoints them. With respect to the provincial and district subprefects, the relationship with the government is mediated by the regional groups of the governing party or related to it. However, *lieutenant governors* are appointed by ONAGI but at the proposal of their communities, because of an agreement in community assemblies. This circumstance marks a relevant difference both because of its meaning in the relations between government and rural citizens and because of its consequences for the representation of the government and the functioning of the State in rural communities.

Therefore, the main objective of this research is to understand the nature and performance of *lieutenant governors* as representatives of the national government and local leaders in rural communities of the Alto Huallaga area (Leoncio Prado province, Huanuco region).

As a central hypothesis, it is argued that the process of appointment of *lieutenant governors* as local political authorities and the nature of their



functions (independent variable) generates the conditions for the exercise of governance tenures to be developed according to needs and priorities of the communities (dependent variable). Hence, *lieutenant governors* perform their duties and self-perceive themselves as leaders and representatives of their localities, rather than as representatives of the government.

In order to corroborate the hypothesis delineated, the present study applies a qualitative research methodology and uses semi-structured interviewing and analysis of secondary sources as data collection techniques. To which direct observation adds. In this way, the meanings that *lieutenant governors* give to their experiences as political authorities in rural localities have been analyzed, relating them to the normative and institutional framework that regulates their functions; the presence - absence of the State in the rural area and the context of the Alto Huallaga, characterized by factors such as colonizing migration, the predominance of agricultural activity, and the recent past of political violence and drug trafficking.

Keywords: Governance tenure, Representation, Community, Participatory democracy, Upper Huallaga

## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	II
RESUMEN .....	III
ABSTRACT .....	V
ÍNDICE .....	VII
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: LO GUBERNAMENTAL Y LO COMUNITARIO.....	5
1.1 Determinación del problema .....	6
1.2 Objetivos de la investigación.....	8
1.3 Justificación de la investigación .....	9
1.4 Estado de la cuestión.....	10
1.5 Preguntas.....	12
1.6 Hipótesis .....	13
1.6.1 Hipótesis general .....	13
1.6.2 Hipótesis secundarias .....	13
1.7 Diseño de la investigación .....	14
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL .....	16
2.1 Sobre el concepto de representación .....	17
2.2 Sobre la descentralización .....	23
2.3 Sobre la noción de comunidad.....	27
2.4 Sobre los tenientes gobernadores. ....	30
CAPÍTULO III : ESCENARIO DE LA PROVINCIA DE LEONCIO PRADO ...	35
3.1 Provincia de Leoncio Prado: el corazón del Alto Huallaga.....	36
3.1.1 Situación física de la provincia de Leoncio Prado.....	36
3.1.2 Recursos naturales. ....	38
3.1.3 Factor Humano. ....	39

3.1.4 Distribución de la Población Económicamente Activa, PEA. ....	40
3.1.5 Situación educativa. ....	42
3.1.6 Instituciones públicas. ....	43
3.2 Reseña histórica del Alto Huallaga. ....	44
3.2.1 Sobre las migraciones. ....	44
3.2.2 Horizonte de violencia desde 1970 hasta la década de 2010. ....	46
 CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE ENTREVISTAS. ....	 51
4.1 Procedencia de las autoridades políticas. ....	52
4.2 Ocupaciones. ....	53
4.3 Experiencias previas de liderazgo comunal. ....	54
4.4 Devenir autoridad. ....	55
4.5 Expectativas. ....	57
4.6 Autoridad política en funciones. ....	59
4.7 La comunidad como problema. ....	66
4.8 Democracia y estado de emergencia. ....	67
 CONCLUSIONES. ....	 75
 RECOMENDACIONES. ....	 80
 BIBLIOGRAFÍA. ....	 82
Bibliografía fundamental. ....	83
Bibliografía complementaria. ....	86
 ANEXOS. ....	 89
ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTA. ....	90
ANEXO 2: RELACIÓN DE AUTORIDADES POLÍTICAS ENTREVISTADA. ....	94
ANEXO 3: MAPA DE UBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES. ....	96
 CUADROS	
Cuadro nro. 1: Distribución de la PEA de la provincia de Leoncio Prado. ....	41
Cuadro nr. 2: Resumen de mensajes clave. ....	73

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX, el territorio amazónico conocido como Alto Huallaga, fue visto como un espacio para "colonizar" y para expandir la frontera agrícola nacional. El posterior auge del narcotráfico y la irrupción de la violencia política hicieron aún más compleja la relación entre comunidades rurales y Estado nacional, en la medida que éste último priorizó la lucha contrasubversiva y el control de la oferta de hoja de coca y drogas derivadas. De esta manera, otras dimensiones de la vida social, política y económica de esta zona han sido invisibilizadas, acentuando la brecha entre Estado y ciudadanos.

Por otra parte, desde la primera década del presente siglo, el país ha experimentado una creciente desconcentración del poder, que anteriormente (en particular, en la década de 1990) se condensaba en el gobierno nacional y que ha sido paulatinamente transferido a las instancias regionales y municipales en forma de competencias y de recursos, y sosteniendo una constante relación de coordinación y negociación para implementar políticas nacionales y ejecutar el presupuesto público.

Sin embargo, a contrapelo de esta tendencia, se ha conservado y reforzado en la organización del gobierno interior, los cargos de las autoridades políticas, es decir, los representantes del poder ejecutivo en regiones, provinciales, distritales y comunales.

La revisión bibliográfica de estudios sobre poder político en ámbitos rurales del Perú, permite observar la ausencia de investigaciones sobre el

trabajo de las denominadas “autoridades políticas”, no obstante su papel importante, tanto en representación del poder ejecutivo, como también en su papel de intermediarios entre éste y los ciudadanos de agrupamientos poblacionales reducidos y que muchas veces no cuentan con representantes propios elegidos del voto popular. Esta ausencia, motivó la formulación de esta tesis teniendo en consideración conceptos como los de Sartori acerca de la representatividad y representabilidad y los fundamentos de la “teoría de la representación responsable”, es decir, “que asegure la obligación de responder”. (Sartori, 1999). Atentos además a lo señalado por Mainwaring (2002) acerca de la problemática de la representatividad originada tanto por la personalización-individualización de la representación como por la distancia entre el individuo representante y el partido que es elegido para el gobierno.

El caso del Alto Huallaga es propicio para el análisis. En él, el fenómeno de la representación adquiere notoriedad en la medida que las prioridades del gobierno se orientan a la seguridad interior (especialmente, el control de la oferta de drogas derivadas de la coca), mientras que, en la percepción de los tenientes gobernadores, algunas medidas adoptadas por el gobierno central y que afecta directamente diversos ámbitos de la vida cotidiana de la comunidad han sido decididas por “expertos”, por elementos externos, por lo que la brecha entre el rol asignado y el rol ejercido expresan la distancia entre Estado y comunidad.

La presente investigación está orientada por la siguiente hipótesis central: Aunque el marco normativo institucional establece para el teniente gobernador el rol de representante del gobierno, el mecanismo de la designación, resultado de la propuesta de la propia comunidad y el ejercicio del cargo en el contexto comunitario rural hace que el teniente gobernador desempeñe el rol de representante de la comunidad frente al Estado y otros agentes externos, lo cual repercute en la aplicación de políticas nacionales en el espacio local.

En el primer capítulo, titulado “Lo gubernamental y lo comunitario en

el espacio rural”, se expone la justificación teórica y práctica que ha motivado esta investigación, así como los criterios metodológicos que han conducido la presente tesis.

En el segundo capítulo, se da a conocer el marco teórico, en torno a los conceptos de representación, descentralización, comunidad y tenientes gobernadores.

En el tercer capítulo, bajo el título “Escenario de la Provincia de Leoncio Prado”, se describe de manera extensa el escenario del Alto Huallaga que se ha priorizado en esta investigación, que es la provincia de Leoncio Prado, en la región Huánuco. Se presenta información de aspectos sociales y económicos necesarios para caracterizar el espacio en el que viven y se desenvuelven los tenientes gobernadores. Asimismo, se hace una revisión histórica de los acontecimientos más relevantes ocurridos en esta región en relación a dos ejes principales: la violencia y la migración.

El cuarto capítulo, está dedicado a presentar los hallazgos sobre la base de las entrevistas realizadas a los tenientes gobernadores, puestas en contexto con las observaciones en la zona y con hechos de la historia regional y nacional.

En el quinto capítulo, se presentan las conclusiones a las que se ha llegado, enfatizando que el ejercicio del cargo de teniente gobernador permite a las unidades territoriales rurales y pequeñas contar con un representante comunal frente al gobierno. Este medio de relación con el gobierno, sin embargo, no es directo y en la práctica el gobierno hace presencia en la comunidad por otros medios, prescindiendo de su representante, el cual ve limitada en gran medida su capacidad de actuar.

Finalmente, se presentan recomendaciones para reflexionar si la persistencia de las denominadas autoridades políticas (es decir, los representantes del gobierno) son cargos que generan valor público y si sus funciones merecen ser replanteadas.

Mediante la presente tesis se aspira a contribuir a la comprensión de la naturaleza y funcionamiento de los tenientes gobernadores en los espacios rurales, cuyo ejercicio expresa la relación tensa y, muchas veces, equívoca entre el Estado y las comunidades, entre políticas nacionales y aspiraciones locales.

## **CAPÍTULO I**

### **LO GUBERNAMENTAL Y LO COMUNITARIO EN EL ESPACIO RURAL**



## 1.1 Determinación del problema

El Alto Huallaga estuvo bajo estado de emergencia de manera continua desde diciembre del 2004 hasta julio del 2015. Anteriormente también se vivió en este estado de emergencia, en el año 1978, y luego durante un largo período comprendido entre 1984 y el 2001 (incluyendo la etapa del gobierno de transición). Resulta difícil considerar que un tiempo tan prolongado de democracia restringida (aun cuando el estado de emergencia del presente siglo fuera mucho menos restrictivo que el de las décadas de 1980 y 1990) podría haber pasado sin dejar secuelas sobre la vida política, social y cultural de esta parte del país.

Previamente, desde la década del 1930, estaba en marcha un proceso complejo de colonización de la selva que puso mayor énfasis en la construcción de infraestructura productiva alrededor de la carretera Marginal, sobre la base de un paradigma economicista, dejando pendiente la tarea de desarrollar instituciones que garanticen en alguna medida la vigencia del estado de derecho y un nivel de funcionamiento aceptable de la administración pública. Si bien a partir de la primera década del presente siglo, en forma creciente el estado ha ido incrementando su alcance y su presencia en el Alto Huallaga, especialmente en las zonas rurales, su capacidad para lograr el cumplimiento de las leyes todavía tiene debilidades, a pesar del estado de emergencia que fue regularmente prorrogado hasta 2015 en razón de los problemas de narcotráfico y subversión entonces presentes.

En el año 2016, la cadena productiva de la droga sigue involucrando a un sector de la población (aunque en formas y magnitudes distintas a las de antaño<sup>1</sup>), pero el conflicto entre grupos subversivos y fuerzas gubernamentales en el Alto Huallaga quedó desactivado desde la captura del líder subversivo “Artemio” y la

---

<sup>1</sup> Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016: 49), en el 2011 el Alto Huallaga tenía 12,421 hectáreas dedicadas al cultivo ilícito de coca. En el 2015, el espacio cocalero se redujo a sólo 1,099 hectáreas.

completa desarticulación del “Comité Regional Huallaga”, entonces ya muy disminuido, en 2012. La memoria de la violencia sociopolítica vivida va desapareciendo del discurso oficial, aun cuando se le siguió invocando como pretexto para continuar la suspensión de las garantías constitucionales hasta mediados del 2015. El significativo “estado de emergencia”, aunque ya no era referente de discrecionalidad absoluta por parte de las fuerzas de seguridad, sí hacía evocar los peores episodios del conflicto armado del pasado reciente, de manera que su vigencia legal generaba tensiones con las visiones más optimistas y desarrollistas impulsadas desde el mismo Estado (especialmente las encargadas de la lucha antinarcóticos) y con la demanda ciudadana de paz. En la medida que el *boom de la coca* y el conflicto armado de décadas pasadas generaron un espacio de experiencias y horizontes de expectativas (Kernaghan, 2009) de los ciudadanos del Huallaga, el “estado de emergencia” ha funcionado como un conector entre el pasado y el presente, creando un escenario de continuidad que afecta una serie de ámbitos de la vida cotidiana, pero en especial a las diferentes versiones locales de lo oficial y con más intensidad en espacios de mayor ruralidad, donde esta experiencia adquiere un mayor peso simbólico. Precisamente es el espacio rural donde la violencia (tanto la política como la derivada del narcotráfico) fue mayor y donde todavía ocurren intervenciones policiales que difícilmente pueden ubicarse dentro de los límites de la legalidad.

En ese sentido, las relaciones de habitantes rurales de esta parte del país con las fuerzas de seguridad, son una manifestación más de la brecha entre ciudadanía rural y Estado peruano, pero que se intenta cubrir o acortar con dispositivos administrativos, algunos antiguos, otros más recientes.

Uno de esos dispositivos gubernamentales que ha persistido sin sobresaltos, a pesar del creciente proceso de descentralización, ha sido la figura de las autoridades políticas como representantes del poder ejecutivo en las instancias políticas subnacionales. La

designación de autoridades políticas sigue siendo potestad del gobierno de turno (desde la Oficina Nacional del Gobierno Interior, adscrita al Ministerio del Interior). Y si bien su función principal es representar al gobierno nacional en el espacio local, por tradición y por el sector gubernamental del cual dependen, el énfasis ha estado puesto en los asuntos de seguridad interior y paz social, puesto que le brinda al gobierno la posibilidad de hacer seguimiento cercano a los hechos sociales y políticos de su jurisdicción.

. Por ello, para darles una mayor legitimidad de cara a situaciones potencialmente conflictivas, el mecanismo de designación de los tenientes gobernadores incluye la participación de la comunidad mediante la presentación de una terna de candidatos, aunque la decisión final corresponde al gobierno nacional.

En virtud de lo expuesto, esta tesis plantea estudiar cuáles son las funciones que los tenientes gobernadores ejercen de manera regular en sus jurisdicciones y a qué obedece que estas autoridades políticas se desempeñen como lo vienen haciendo.

## **1.2 Objetivos de la investigación**

**General:** Contribuir a la comprensión del funcionamiento de los tenientes gobernadores en espacios rurales y sus efectos sobre la gobernabilidad, en un contexto bajo estado de emergencia.

### **Específicos:**

1. Identificar características sociales de los tenientes gobernadores de comunidades rurales.
2. Determinar las prácticas y actitudes relacionadas al ejercicio de la función de representación de los gobernadores con respecto

a sus comunidades.

3. Determinar las prácticas y actitudes relacionadas al ejercicio de la función de representación de los gobernadores con respecto al gobierno nacional.

### **1.3 Justificación de la investigación**

La presente investigación busca contribuir a la comprensión de la naturaleza y funcionamiento de la figura de los tenientes gobernadores en tanto representantes del gobierno nacional en espacios rurales. La revisión bibliográfica de estudios sobre poder político en ámbitos rurales del Perú, permite observar la ausencia de investigaciones sobre el trabajo de las denominadas “autoridades políticas”, no obstante su papel importante, tanto en representación del poder ejecutivo, como también en su papel de intermediarios entre éste y los ciudadanos de agrupamientos poblacionales reducidos y que muchas veces no cuentan con representantes propios elegidos del voto popular.

Las opiniones predominantes, usualmente provenientes de expertos en temas de descentralización, tienden a reprobar la existencia de los gobernadores y tenientes gobernadores por considerarlos como figuras de rezagos autoritarios. Sin embargo, es preciso observar con mayor detenimiento el trabajo de estos servidores y entenderlo como la articulación entre lo político y lo comunitario y entre lo gubernamental y lo social, siendo más evidente esta función precisamente donde la presencia del Estado es menos sentida: el espacio rural. El trabajo de estas personas constituye un capital social valioso que está al servicio de los fines del Estado para con sus ciudadanos.

En un plano personal, el autor considera que es importante reconocer y poner de relieve el trabajo voluntario de estos ciudadanos, hombres y mujeres, que entregan parte de su tiempo gratuitamente para hacer que el Estado tenga una presencia mayor y más eficiente en las comunidades.

#### **1.4 Estado de la cuestión**

Como se señala líneas arriba, en los estudios sobre poder local y democracia en el Perú, los tenientes gobernadores como tales no han sido objeto de mayor interés. Cuando se ha hecho mención a ellos, el interés ha estado centrado en procesos sociales y políticos, dentro de los cuales los tenientes gobernadores cumplirían un papel secundario. En general, el período comprendido entre fines del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, teniendo presente la experiencia autoritaria y centralizadora del gobierno de Alberto Fujimori, fue el contexto en que empezó a cuestionarse la existencia de los cargos de los tenientes gobernadores, bajo la sospecha de que se trataba de una estructura de poder territorial paralela, sometida al control directo del gobierno central y, por tanto, desfavorable para la descentralización que estaba empezando.

Así, María Isabel Remy presenta a los tenientes gobernadores como "el residuo de regímenes autoritarios en los cuales la autoridad no es electa sino nombrada a dedo por el poder" (2004: 266) y resalta su función de interlocución con los funcionarios de los programas sociales: "si no hay teniente gobernador, no hay intermediario; si no hay intermediario, no hay apoyo" (2004: 267). Remy alerta sobre el hecho de que esta función de intermediación ejercida por los tenientes gobernadores era ya parte del sentido común de la época y corría el riesgo de deslegitimar a las dirigencias comunales, a contrapelo de los avances democratizadores. Esto lleva a la autora a considerar a los

tenientes gobernadores como meros representantes del gobierno central, no de la población.

Asimismo, Raúl Santana (2001, citado en Brandt y Franco, 2006: 87), estudiando el caso de comunidades campesinas de Cusco, ubica a los tenientes gobernadores en un conjunto de *instituciones tradicionales* relacionadas con la gestión local y el uso de los recursos naturales. Con la reforma agraria llevada a cabo por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, se impulsó una nueva forma de organización para diferentes agendas comunales, los comités (sean de regantes, de productores, pro electrificación, etc.), que subsisten hasta la actualidad. A partir de la década de 1990, en el marco de la lucha contrasubversiva integral llevada a cabo por un régimen centralista, las entidades estatales incrementaron su influencia, afectando el funcionamiento de las instituciones tradicionales. Yendo más allá de lo expresado por este autor, se observa que esta influencia y presencia de las entidades estatales en el ámbito rural se ha ido haciendo cada vez mayor y, en el contexto de un proceso de descentralización, ha dado lugar a la aparición de nuevos actores con poder en las instancias locales y regionales.

Por su parte, Damonte publicó un artículo titulado “Apuntes sobre el teniente gobernador” (2000: 109-124) elaborado sobre la base de sus apuntes etnográficos en comunidades rurales andinas cercanas a proyectos mineros en Ancash, Cajamarca, Junín, Cuzco y Apurímac. En el citado texto el autor concluye que la presencia de un teniente gobernador abre la posibilidad de coordinación directa de la comunidad con el Estado y otros actores externos. Así, la representación del teniente gobernador es relevante en la comunidad en la medida que ponga en juego su capacidad de articular y negociar favores para su localidad. Esto implica, por una parte, que el Estado es percibido como un agente externo que es preciso llevar a la comunidad; por otra parte, lo externo está asociado al poder y al desarrollo entendido como mayor urbanización. Por ello, queda pendiente observar si los tenientes

gobernadores funcionan de manera similar en un contexto social e histórico diferente.

Por otro lado, sobre la zona del Alto Huallaga hay un amplio predominio de las investigaciones aplicadas a los ámbitos productivos y económicos, impulsados tanto por la actividad académica de la Universidad Nacional Agraria de la Selva (Tingo María) como por los diversos programas de apoyo al desarrollo alternativo del gobierno y la cooperación internacional. Sin embargo, por su carácter diferente, dentro de este conjunto destaca la investigación de Juan Arroyo publicada en el año 2012 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con el título “La sociedad desviada. Cultura y trasgresión en los valles cocaleros del Perú”. El interés de este trabajo reside en que ejemplifica el marco de referencia desde el cual las agencias de desarrollo y algunas instituciones públicas observan el mundo social de zonas cocaleras como el Alto Huallaga. Desde el título se anuncia una sociedad (“desviada”) configurada por la actividad económica ilícita y la delincuencia, donde el narcotráfico ha penetrado el poder político local, los medios de comunicación, las familias y hasta el espacio religioso. Sin embargo, al margen de esta percepción predominante negativa de la sociedad del Alto Huallaga, también subraya la expectativa de los líderes opinión por contar con una autoridad o una institución que facilite el diálogo entre las comunidades y el gobierno nacional. Esta demanda social por una intermediación es un punto en el que no insiste Arroyo, pero es precisamente sobre el que es necesario profundizar para ver de qué manera esta demanda podría ser un elemento importante en la constitución de un poder legítimo desde las comunidades y articulado al gobierno nacional, en el cual los tenientes gobernadores podrían jugar un papel clave.

## **1.5 Preguntas**

¿Qué relación existe entre el proceso de designación de los

tenientes gobernadores y la orientación que adopta su desempeño efectivo en el cargo?

¿Qué funciones terminan desempeñando de manera más regular los tenientes gobernadores en el espacio local, tanto con respecto a sus comunidades como con respecto al gobierno nacional?

¿Cómo se perciben su labor los tenientes gobernadores y cómo se relacionan con sus comunidades y con el gobierno nacional?

¿Qué tensiones emergen entre ambas dimensiones y cómo son resueltas por los tenientes gobernadores?

## **1.6 Hipótesis**

### **1.6.1 Hipótesis general**

El proceso de designación de los tenientes gobernadores como autoridades locales, que incluye la potestad de las comunidades para proponer a determinadas personas que desempeñen esta función (donde intervienen elementos de la historia personal y comunitaria), genera las condiciones para que el ejercicio de las tenencias de gobernación (sus actividades cotidianas y prioridades de gestión) se desarrolle en función de las necesidades y prioridades de las comunidades antes que en la representación del gobierno.

### **1.6.2 Hipótesis secundarias**

- a) Los tenientes gobernadores otorgan a su labor como autoridades políticas un sentido de legitimidad de origen a partir del hecho de ser propuestos al cargo por sus comunidades como resultado de un acuerdo en asamblea comunal.



- b) Los tenientes gobernadores de las comunidades rurales, al percibirse a sí mismos como representantes y líderes de sus localidades, utilizan sus facultades para la atención de las necesidades de su comunidad.
- c) Los tenientes gobernadores se relacionan con el gobierno nacional como un agente externo que ingresa a la comunidad con una agenda propia y utilizando sus propios recursos, sin necesariamente tomarlos en cuenta.

### **1.7 Diseño de la investigación**

La presente es una investigación cualitativa que utiliza la entrevista como técnica de recolección de información. A lo que se suma la investigación documental y la observación directa.

Para ello, se consideró el universo de ciudadanos y ciudadanas que cumplen funciones de tenientes gobernadores en 295 localidades rurales en toda la provincia de Leoncio Prado. De este universo, se seleccionaron 16 localidades, tomando en cuenta que debían ser de todos los distritos de la provincia, que sean localidades accesibles y que los posibles entrevistados estén dispuestos no sólo a responder las respuestas sino también a narrar sus experiencias.

En ese tiempo, yo trabajaba como coordinador de un proyecto de educación ciudadana en diferentes comunidades rurales de la zona, lo que me permitía conocer el contexto y estar en contacto con diversas autoridades y líderes locales. A partir de esta relación previa fue posible seleccionar y convocar a los entrevistados, así como recoger información referencial sobre el entorno social, económico y los antecedentes históricos del Alto Huallaga.

Durante la segunda mitad del año 2014, se realizaron las respectivas entrevistas en profundidad, utilizando una guía de entrevista semi-estructurada que permitiera abordar los temas planteados como objetivos específicos para la presente investigación, a saber:

- Antecedentes: procedencia, ocupación, experiencias previas de liderazgo.
- Inicio: sobre el proceso de convertirse en autoridad política, percepciones y expectativas alrededor de su designación.
- Gestión: las tareas desempeñadas por teniente gobernador, relación con el gobierno y cómo lo percibe.
- Comunidad: sobre cómo percibe a su comunidad.
- Cultura política: percepciones sobre la democracia, el estado de emergencia (todavía vigente cuando se hicieron las entrevistas) y la acción del gobierno.

Todas las entrevistas se llevaron a cabo en las comunidades donde residen los tenientes gobernadores, dentro del tiempo que voluntariamente brindaron a la presente investigación. Cada entrevista fue grabada en audio y posteriormente transcrita. Las características de los entrevistados se encuentran detalladas en el Anexo 2.

Asimismo, se han revisado fuentes secundarias a fin de caracterizar el contexto social y económico del ámbito del estudio, así como los antecedentes históricos relacionados a violencia política, narcotráfico y estado de emergencia.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL**

## 2.1 Sobre el concepto de representación

La representación es entendida usualmente como el acto mediante el cual un representante - autoridad o legislador - actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos formalmente, de los intereses de éste. Los actos del representante condicionan y obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir rendiciones de cuentas a la autoridad a través de mecanismos institucionales. La noción de representación ha sido objeto de un largo debate en la sociología y las ciencias políticas. Al respecto, Giovanni Sartori señala:

*A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia a: a) con la idea de mandato o de delegación; b) con la idea de representatividad o similitud; c) con la idea de responsabilidad”.*

*El primer significado se deriva del derecho privativo y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia. En el significado jurídico, hablamos con frecuencia del representante como un delegado o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es representativo de, para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado que nos lleva a entender el gobierno representativo como un `gobierno responsable- constituirá el objetivo principal de nuestro análisis. (Sartori 1999: 257)*

En los estados democráticos, se impone que en la noción de representación política no solo se encuentra el principio de identidad, sino también el de responsabilidad. Toda representación política implica un grado de delegación pero esta no es de carácter dictatorial sino que porta la idea, la obligación, de gobernar para todos y en función del bien social o común. Es decir, la representación política es existencial en tanto identificación a la vez que jurídica. En el aspecto sociológico, la representación política y representación social se hace evidente cuando se pone de manifiesto dos circunstancias extremas, por un lado la sobrerrepresentación o la infrarrepresentación.

Sartori lo expone en los siguientes términos:

*Por ejemplo, no tendría mucho sentido denunciar el hecho de que los trabajadores con frecuencia están infra-representados si no se atribuye importancia a la representatividad (es decir, al criterio de semejanza). No obstante, la distinción entre representación política y representación existencial debe mantenerse firmemente. De otro modo cualquier sistema político podría reivindicar el ser representativo desde el momento en que un grupo dirigente es siempre `representativo de secciones o estratos de la sociedad.*

*El vínculo entre representación política y representación jurídica es particularmente evidente en la doctrina europea – alemana, francesa e italiana-, que es casi unánime al afirmar que la representación política no es una verdadera representación; y ello precisamente porque dicha doctrina adopta la unidad de medida de la presentación privada (...). Por otro lado, la distinción entre representación política y jurídica no puede traducirse en una ausencia de relación recíproca, aunque sólo sea porque la representación política está formalizada jurídicamente en las estructuras*

*institucionales de la democracia y constituye una parte integrante del constitucionalismo. (Sartori, 1999: 258)*

Giovanni Sartori precisa que “la representación no puede no tener un fundamento electivo...en orden a la exigencia de asegurar la capacidad de respuesta del representante”. Así, propone la “teoría de la representación responsable: su problema no es satisfacer el requisito de la semejanza, sino asegurar la obligación de responder”.

La noción de democracia directa descansa en la identificación substancial entre los gobernantes y gobernados, idealmente, de un modelo basado en un principio unitario de soberanía, autogobierno y autodeterminación. En sociedades complejas lo que existe es una democracia representativa indirecta y esto conlleva a que por un lado, la relación entre el elector y el gobernante es necesariamente indirecta, el representado no tiene control total del representante; y por otro, la distancia se convierte en disociación entre representado y representante.

Este es entonces el problema central de la representación política, la disociación entre el representante y los representados. Distancia que no permite determinar campos sistemáticos de representación política y gobierno responsable. En consecuencia, si bien el derecho a voto, es un tema y ejercicio fundamental de ciudadanía, no es suficiente para determinar la responsabilidad de y la representación política responsable. La crisis de representación a la que se alude cada vez con más frecuencia estriba en que el acto de votar no define *automáticamente* la ciudadanía, entendida como comunidad de iguales que participa directa o indirectamente del poder político:

*La noción de crisis de la representatividad se vincula por una parte con la percepción de una distancia entre la sociedad y el gobierno. El análisis de diferentes formas de gobierno representativo muestra que*

*la representación no siempre ha constituido un reflejo de las relaciones sociales. La representación sólo se convierte en reflejo de una situación social particular, cuando una división social supera a las demás y se impone con evidencia como la escisión primordial (...).*  
(Manin, 1992: 40)

Se observa por consiguiente una problemática doble. Un problema de *representatividad* y un problema de *representabilidad*. El primero está asociado con la crisis de partidos y del sistema de partidos que se expresa en la dificultad de los actores políticos de plantear ofertas que respondan a reales demandas de la población. Problema de representatividad originado por la personalización-individualización de la representación y la distancia entre el individuo representante y el partido que es elegido para el gobierno. Esto se evidencia en el tema de disciplina partidaria. Es decir, la forma sistemática que adquiere la votación similar de los miembros de un mismo partido. La indisciplina partidaria y la disociación ideológica entre los candidatos, gobernantes y partidos operan en la línea de los problemas de representatividad. En este punto Mainwaring advierte que “tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, aun cuando no es una condición suficiente” (Mainwaring, 2002: 279).

Otro aspecto de la representación es la cuestión de la *representabilidad*, es decir, la capacidad y posibilidades de los ciudadanos de establecer demandas organizadas ante el poder. Al respecto, Sinesio López (2009) identifica cuatro elementos relacionados a la desigualdad que constituyen obstáculos para la representabilidad:

a) Acceso efectivo diferenciado a los derechos reconocidos por el Estado, que hace que los ciudadanos menos favorecidos (generalmente, personas que viven en áreas rurales de la sierra y la

selva) sólo ejerzan sus derechos políticos, accedan a pocos derechos civiles y sociales y no tienen representación política formal.

b) Configuración desequilibrada de la ciudadanía, según la cual ésta es más política que civil y social. Sin embargo, en la medida que la mayoría de ciudadanos no goza de plenas libertades civiles ni de las condiciones para ejercerlas, es poco probable que la representación pueda ser ejercida con calidad.

c) Las élites y los gobiernos tradicionalmente han excluido de la representación a la mayoría de la población que no es criolla ni occidental, impidiendo su integración y el reconocimiento de sus diferencias culturales.

d) Desigualdad ante la ley, puesta de manifiesto en el hecho de que la inmensa mayoría encuentra excluida del acceso a la justicia.

Sin embargo, estas dificultades no limitan el interés de los ciudadanos de las localidades rurales por expresar sus demandas al gobierno y colocarlas en el espacio público, utilizando incluso canales institucionales de maneras poco o nada convencionales para obtener alguna forma de representación.

La noción de representación aplicada a las autoridades políticas permite una aproximación a la naturaleza y funcionamiento de los tenientes gobernadores, incluso en la medida en que el proceso por el que estos ciudadanos llegan a ocupar estos cargos, se mantienen en ellos y se retiran de los mismos, tiene un amplio margen de indeterminación e, incluso, informalidad. A primera vista, la autoridad de los tenientes gobernadores se relacionaría con las formas de representación política y jurídica. Sin embargo, en su origen se encuentra la representación sociológica, como una marca de nacimiento, aportando legitimidad pero también generando condiciones para situaciones complejas.



Hasta ese punto, es posible reconocer y entender las condiciones en que los tenientes gobernadores desempeñan sus cargos como representantes, al mismo tiempo, del estado, del gobierno y de sus comunidades.

Sin embargo, es preciso avanzar un poco más, en la medida en que de la representatividad no se desprende necesariamente la condición de autoridad que detentan los tenientes gobernadores.

Abordar el tema de la representación, “volver a presentar algo”, y “hacer presente a algo o alguien que no está presente”, conduce a considerarlo tanto en la dimensión de proceso como de producto. En tanto producto implica que “unos signos hagan las veces de sus sentidos”. Noción útil por cuanto unifica lo que a simple vista puede parecer un conjunto de fragmentos conceptuales. En tanto proceso se trata de poner “en formas concretas (es decir, diferentes significantes) un concepto abstracto”. La representación es así “un proceso social de significar”, que en su connotación política “corresponde al uso que se da en la retórica parlamentaria en la que los líderes profesionalizados actúan socialmente en favor de otros a los que se supone que representan” (Hartley, 1995:307).

Así, trasladada al ámbito de la representación política, la noción adquiere mayor complejidad implicando que determinados miembros de las colectividades, actúen en representación del conjunto, tomen decisiones sobre la vida común y la forma de gobernar a los sujetos del mundo social.

En todas las normas respecto a los tenientes gobernadores se refieren a ellos como “autoridades políticas”. Es ahí donde también es necesario profundizar. Si bien la legitimidad social de los tenientes gobernadores puede emanar indirectamente de una elección en una asamblea comunal, es indispensable tomar en cuenta que esta

elección no es vinculante ni forma parte de los procesos institucionalizados del gobierno. La investidura política, su carácter de autoridad, es conferida por el gobierno, pero ¿qué poder es exactamente el que reciben los tenientes gobernadores para ejercer en sus comunidades?

En este punto se pueden advertir los límites de la noción de Sartori de representación para el caso que se trata en este estudio. Desde la perspectiva de un gobierno nacional, el teniente gobernador sirve como un canal de intermediación, una manera práctica de relacionarse con los ciudadanos, extendiendo la aplicación de las políticas nacionales de gobierno, sin necesidad de movilizar recursos humanos especializados y con presunta legitimidad social.

## **2.2 Sobre la descentralización**

A partir de la década de 1980, en la mayoría de países de América Latina se empezaron una serie de reformas orientadas hacia la descentralización política y económica, con la expectativa de “que contribuyera en forma decisiva a suscitar la participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social” (Finot, 2002: 140).

En tal sentido, se espera que el marco de la descentralización, la provisión de bienes públicos se lleve a cabo mediante procesos democráticos y será más eficiente en la medida que corresponda a las demandas de cada unidad territorial. Así, el aparato estatal se debería aproximar al ciudadano todo lo que le sea posible.

En el Perú, la expectativa por la descentralización se remonta a los inicios de la república, manteniéndose presente el debate nacional y dando origen a algunas experiencias como, por ejemplo, la Ley

Orgánica de Municipalidades de 1873, que a pesar de su carácter centralista y reforzador del gamonalismo, de alguna manera apuntaba a construir institucionalidad en circunscripciones subnacionales que se encarguen de los servicios públicos y recaudar tributos. En 1928, José Carlos Mariátegui critica la idea de la descentralización tal como se planteaba en su época porque la percibía como un medio para apuntalar el poder de los gamonales regionales y, por ello, dice que la crítica del centralismo debe ir unida a la crítica del gamonalismo en aras de atender el "problema del indio".

La Constitución Política de 1933 contempla la existencia de los concejos departamentales, esta vez elegidos por sufragio directo y con facultades para atender las necesidades de sus respectivas circunscripciones. Años más tarde, la Constitución Política del 1979 incorpora la descentralización por regionalización, la cual se concreta recién a fines de la década de 1980, pero se ve interrumpida por el golpe de Estado de Alberto Fujimori en 1992. Diez años después, en 2002, el gobierno de Alejandro Toledo impulsó la regionalización de cada uno de los veinticuatro departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, mientras Lima Metropolitana se constituyó como región con un régimen especial. Se inició un proceso continuo y complejo de transferencia de competencias y asignación de recursos, que aún no ha logrado de tomar una forma satisfactoria para todos o para la mayoría de actores implicados.

Por el lado de la ciudadanía, se generaron instrumentos para promover su involucramiento en las decisiones políticas y económicas, tales como los consejos de participación regional y local y los presupuestos participativos. Estos espacios son fundamentalmente consultivos, es decir, sus acuerdos no son de obligatorio cumplimiento, y participar en ellos exige requisitos básicos. Las decisiones importantes son producto de la negociación de los expertos del gobierno central y las élites gobernantes de regiones, provincias y distritos.

Según la Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783), la mínima unidad territorial susceptible de representación política es el centro poblado con su respectiva municipalidad de centro poblado, cuya máxima autoridad es el Alcalde y los regidores, elegidos en elecciones, universales, libres y secretas.

Sin embargo, en la realidad social rural existen unidades de menor tamaño que, de manera genérica, reciben la denominación de comunidades: caseríos, anexos, sectores y/u otras formas de agrupamientos de decenas de familias que viven cerca, comparten la vida cotidiana, recursos, narrativas, etc.

Desde un punto de vista formal, estas localidades son representadas por sus municipalidades distritales o, si fuera el caso, por la municipalidad del centro poblado. Pero en diversos espacios rurales, la distancia geográfica muchas veces refuerza o se traduce en distancias sociales y políticas, afectando el sentido de pertenencia de una comunidad respecto a la municipalidad distrital. Esto se hace más patente en distritos de geografía accidentada, donde las escasas oportunidades de comunicación entre las poblaciones dificultan, por ejemplo, la respuesta oportuna de la corporación municipal a las necesidades de los ciudadanos más distantes de la capital del distrito. Tomando en cuenta que las municipalidades de centros poblados, a diferencia de las distritales, no manejan medios ni recursos, la distancia geográfica afecta a las comunidades más alejadas, produciendo sentimientos de frustración e insatisfacción frente a los gobiernos locales. Probablemente, las iniciativas de “distritalización” de centros poblados y de “provincialización” de distritos, no sean sino la manera en que diversos agrupamientos poblacionales manifiestan percibirse como infra - representados y sin los recursos suficientes para cubrir sus necesidades. Como ha señalado Urrutia (2001:500), al cabo de un período de concentración del poder que caracterizó la década de 1990, se habría exacerbado la tensión entre dos fuerzas, “la reproducción de

la centralización en los ámbitos distritales, por una parte, y, por otra, el aumento de expectativas que genera el manejo municipal en la población, generan también un proceso por el cual el espacio más rural, más comunero, busca distritalizarse”.

Se presenta así el espacio rural como un territorio con tendencia hacia la fragmentación, con actores locales que promueven el surgimiento de nuevas formas y/o instancias de gobierno representativo y donde las unidades políticas podrían eventualmente descomponerse en otras más pequeñas sucesivamente. Según Urrutia, este movimiento era funcional a los intereses del gobierno de Fujimori, pero su impulso no se detuvo con el nuevo siglo, sino que continuó hasta el presente. La búsqueda de recursos y el control sobre los mismos han sido motivaciones crecientes, más aún con el progresivo aumento de los ingresos fiscales en la última década que hacen más atractiva la expectativa de autonomización.

Durante los últimos meses del gobierno de Ollanta Humala, el Congreso decretó la creación de cuatro nuevos distritos en la provincia de Leoncio Prado sobre la base de centros poblados previos (Castillo Grande, Pueblo Nuevo, Pucayacu y La Morada). Esta decisión se tradujo en la instalación de las correspondientes municipalidades distritales como eje del poder local, mientras la figura del teniente gobernador, hasta este momento importante, desapareció para dar lugar a la del subprefecto distrital, cuya designación no depende del arraigo comunitario y está más sujeta a la relación entre gobierno de turno y sus operadores políticos regionales. Asimismo, las funciones que desempeña un teniente gobernador en el marco de la implementación de políticas y programas nacionales son asumidas por la naciente municipalidad distrital, no por el subprefecto, con lo cual esta autoridad política quedaría únicamente como un símbolo del gobierno nacional en el distrito. De esta manera, se daría una situación en la cual un teniente gobernador tendría mayor capacidad de agencia en el espacio local que un subprefecto distrital (su superior jerárquico)

respecto al desempeño de funciones que tienen efectos sobre la implementación de políticas nacionales en la comunidad.

¿Cómo entender el teniente gobernador, heredero de los *representantes del monarca* y, más recientemente, vinculado al sector Interior, cuando el Perú vive desde hace quince años un proceso de descentralización y desconcentración del poder?

### **2.3 Sobre la noción de comunidad**

Más allá de los usos jurídico y cotidiano del concepto, las ciencias sociales han desarrollado diversas nociones de comunidad cuyos desarrollos y alcances han sido materia de debate. Mossbrucker (1990) logra identificar, en líneas generales, tres formas de entender la comunidad. Por un lado, la noción de comunidad como sujeto ideal, dispositivo moldeador de la acción de sus miembros y homogénea social y culturalmente. Mariátegui, Matos Mar, Castro Pozo, entre otros, serían parte de este grupo. Por otro lado, la idea de la comunidad como la expresión de intereses de familias que la integran y, por eso mismo, como una institución dinámica, es la visión que compartirían Cotler, Fuenzalida y Mishkin. Mossbrucker considera un tercer grupo de autores (Montoya y Grondin) que se limitarían a describir cómo funciona la comunidad, sin entrar a explicar por qué se forma la misma, asumiendo que las condiciones sociales llevan a los campesinos a organizarse. A partir de esta clasificación, Mossbrucker desarrolla una caracterización de la comunidad que puede servir para comprender mejor los procesos sociales y económicos en los espacios rurales y puede ser enriquecida con observaciones más recientes.

En primer lugar, no es posible ni tiene sentido tener una definición única de comunidad. Luego, una comunidad en un lugar y un tiempo determinado es un problema a investigar en profundidad,

incluyendo sus fundamentos, su contenido y la manera en que funciona. Mossbrucker plantea ciertos atributos de la comunidad que son de utilidad para el presente estudio:

- La comunidad administra recursos.
- La comunidad está compuesta por familias que tienen el objetivo de utilizar los recursos administrados por la institución comunal.
- Constituye un canal para que los miembros puedan participar en el mercado, pero también en el estado nacional.
- Es un instrumento para resolver problemas racionales, utilizando mecanismos de cooperación e interacción.

Este conjunto de atributos permite analizar el desempeño de una comunidad como dispositivo social, pero debe tomarse en cuenta que para que estos atributos se encuentren operativos, debe incorporarse la dimensión del poder.

Varios autores definen el poder en términos de una relación social. La atención sobre el carácter relacional del poder se remonta a los autores clásicos (Weber y Marx, por ejemplo) hasta autores más recientes, todos incidiendo en la asimetría de la relación. Así, Fischer (citado en Montero, 2005:48) caracteriza la relación de poder como instrumental, desigual, intransitiva, basada en el intercambio económico y la negociación. De esta caracterización derivan tres formas de relación: causal, conflictiva y estratégica. En las dos primeras formas, la asimetría se hace manifiesta. La relación de poder es causal en tanto impone una práctica a una persona o grupo de personas. También puede tornarse una relación conflictiva puesto que el otro (con sus intereses, motivos y comportamientos) es percibido

como un obstáculo a ser tomado en cuenta.

Sin embargo, es la relación estratégica de poder la que plantea escenarios en los que la asimetría es insuficiente para comprender el ejercicio del poder. Se parte del reconocimiento de que incluso en las relaciones más asimétricas, cada participante de la relación cuenta con recursos que le permiten influir sobre las prácticas de otros participantes. Si bien uno de ellos domina recursos más importantes, como por ejemplo la fuerza o la legitimidad, no siempre estos recursos son eficaces o pertinentes, puesto que se dirigen a actores con capacidad para generar incertidumbre para el ejercicio del poder. Por eso se denomina relación estratégica, pues cada miembro desarrolla estrategias para lograr sus propósitos.

En ese sentido, es preciso considerar a la comunidad y sus atributos a la luz de las relaciones estratégicas de poder dentro de la misma pero también considerando la relación de la comunidad con otros actores.

Históricamente, las relaciones entre el gobierno peruano y las comunidades rurales han tenido de las tres formas de relación: ha habido intentos de imposición de políticas de estado por parte de los gobiernos, especialmente en temas de seguridad interior y promoción de las inversiones; ha habido también resistencia por parte de las comunidades y, por consiguiente, conflicto; pero además han habido espacios y canales para que tanto el gobierno como las comunidades actúen con una cierta racionalidad instrumental para lograr sus fines, sea resolviendo los conflictos o dejando situaciones abiertas.

Para el caso de este estudio, interesa especialmente la relación con el gobierno nacional, donde la figura del teniente gobernador cumple un papel protagónico, entrando en juego estrategias para gestionar recursos existentes y también para conseguir mayores recursos, aun cuando en términos absolutos aparentemente una



comunidad rural estaría en desventaja.

## **2.4 Sobre los tenientes gobernadores.**

En el ordenamiento del poder ejecutivo peruano, se cuenta con la existencia y funcionamiento de la Oficina Nacional de Gobierno Interior (ONAGI), un organismo executor del Ministerio de Interior, cuya misión es fortalecer la presencia del Estado, a través de las autoridades políticas, para garantizar la implementación de políticas nacionales y sostener la gobernabilidad. Desde mayo del 2016 (Ley Nro. 30438, 2016, art. 16 - 17), estas autoridades se denominan Prefecto Regional, sub prefecto Provincial y Distrital, además de los Tenientes Gobernadores, propuestos por sus comunidades y ratificados por la ONAGI. En ese sentido, la estrategia desplegada por el mencionado organismo, es decir, el contar con una multitud de autoridades políticas en todo el territorio nacional, obedece a necesidad de implementar políticas nacionales y mantener en niveles reducidos la conflictividad (real o potencial) entre los ciudadanos y el Estado u otros actores con poder.

De acuerdo a la Ley del Servicio Civil del año 2013 (Ley 30057), un funcionario público es un representante político o un cargo público representativo que desempeña tareas de gobierno al servicio de la organización del Estado.

Según el Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas, aprobado en el año 2007 por el Decreto Supremo Nro. 004-2007-IN, una Autoridad Política es un funcionario público con tres tareas generales: representar al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo; velar por el carácter unitario del gobierno; y garantizar la presencia del Estado. En ese sentido, una autoridad política es un representante político y las tareas que desempeña están al servicio de aquella entidad que representa, es

decir, el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo.

Este Reglamento fue modificado el año 2008 y en el 2013 se aprobó un nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina Nacional de Gobierno Interior. En este último documento (que también fue modificado cuando los gobernadores pasaron a denominarse Prefectos y Subprefectos) ya no se hace mención a las autoridades políticas como funcionarios públicos. De hecho, en mayo del 2016, se promulga la Ley 30438, que considera a las autoridades políticas como funcionarios de confianza y reduce de dos a uno el tiempo mínimo de residencia en la jurisdicción respectiva. En la Ley del Servicio Civil, sin embargo, no existe la figura de funcionario de confianza. Lo más cercano es el de “servidor de confianza”, entendido como aquel que “forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó”.

Esta modificatoria aparece como parte de una tendencia concentradora y un intento por volver a traer a las autoridades políticas a la esfera del gobierno de turno. El carácter marcadamente gubernamental de las autoridades políticas puede observarse en el artículo 90 del mencionado Reglamento, donde se detallan las funciones de los tenientes gobernadores:

- “a) Informar de manera permanente a la Subprefectura Distrital sobre los acontecimientos políticos sociales y económicos de su jurisdicción;*
- b) Apoyar al Subprefecto a participar en los Comités de Seguridad Ciudadana, promoviendo la organización y participación de la ciudadanía en coordinación con las autoridades de la jurisdicción;*
- c) Participar en la propuesta, apoyo y ejecución de acciones de integración e intercambio fronterizo;*

- d) Apoyar al Subprefecto en velar por la correcta prestación de servicios públicos en general;*
- e) Apoyar al Subprefecto en promover la identidad nacional en el marco del respeto a la interculturalidad y a las distintas variables étnicas existentes en el país;*
- f) Apoyar al Subprefecto y participar, en el ámbito de su competencia, con las autoridades pertinentes, en la realización de campañas y operativos destinados a prevenir y controlar actos que atenten contra la moral, las buenas costumbres y la salubridad, así como aquellos que contravengan la ley;*
- g) Apoyar al Subprefecto en la identificación, promoción y difusión de los programas sociales y acciones del Estado; así como coadyuvar en la priorización de políticas de desarrollo para su jurisdicción;*
- h) Participar y apoyar en las acciones de Defensa Civil y gestión de riesgos y desastres;*
- i) Elaborar informes mensuales respecto a las labores realizadas en cumplimiento a su gestión;*
- j) Otras funciones que le sean expresamente otorgadas por el superior jerárquico con arreglo a ley.*

*(Ley 30438, 2016)*

Los prefectos regionales son designados por Resolución Suprema; es decir, dependen directamente de la presidencia de la República. Los subprefectos provinciales y distritales, así como los tenientes gobernadores, son designados por el jefe de la ONAGI.

Así, la gestión del Gobierno Interior pretende construir una red de servidores de confianza, funcionalmente dependiente del gobierno central, compuesta por sus partidarios y simpatizantes y con presencia incluso en los pueblos y caseríos más alejados. La misión de esta red es vigilar y controlar (hacer seguimiento) los hechos políticos y sociales de sus jurisdicciones. De ahí que las autoridades políticas se encuentren adscritas al Ministerio del Interior.

Sin embargo, esta tendencia concentradora por parte del gobierno encuentra un pronto límite: ningún partido político cuenta con suficientes militantes como para que su gobierno pueda entregar las tenencias de gobernación a ciudadanos que necesariamente se van adherir a la política del Presidente de la República. Ello obliga al gobierno, sea cual fuere su orientación política o ideológica, a adaptarse a los procesos regionales y locales de correlación de fuerzas, aceptando y legitimando liderazgos en cada jurisdicción que en circunstancias “normales” probablemente no aceptaría.

La figura de las autoridades políticas se ha mantenido sin mayores cuestionamientos y se ha naturalizado la existencia de esta red de representantes del poder ejecutivo, como un resto del Estado centralista que se resiste a desaparecer, o incluso como herencia virreinal, cuando el poder soberano necesitaba contar con funcionarios que lo representara, especialmente en las localidades más alejadas, y le dé información que le permitiera controlar el frente interno. Con las transformaciones que acompañan la modernización de la sociedad y la economía, la progresiva desconcentración del poder, la complejización del Estado y la especialización de las diferentes instituciones públicas (incluyendo el servicio civil) para atender los asuntos nacionales, estos representantes gubernamentales se vuelven obsoletos y subsisten por inercia. Su existencia es intrascendente para el funcionamiento general del gobierno, pues sus funciones bien pueden ser ejercidas por otras instituciones con mejores capacidades.

En el caso de los prefectos regionales y subprefectos provinciales y distritales, es usual que su designación obedezca a una suerte de retribución por haber apoyado en la campaña electoral al partido de gobierno, por lo que estos cargos suelen ser ocupados por simpatizantes o militantes del partido de gobierno en la escala regional.

En el caso de los tenientes gobernadores, el procedimiento de

su propuesta y designación, permite que la voluntad de las comunidades tenga una ventana de oportunidad para expresarse y contar con un representante. De esa manera, estas comunidades (pueblos, caseríos, anexos) tienen la posibilidad de contar con una autoridad y un interlocutor con el gobierno nacional, sin necesidad de que sea del partido oficialista y obviando instancias de poder distrital y provincial que, eventualmente, podrían no favorecerlas.

### **CAPÍTULO III**

#### **ESCENARIO DE LA PROVINCIA DE LEONCIO PRADO**

### **3.1 Provincia de Leoncio Prado: el corazón del Alto Huallaga**

Dentro del espacio conocido como Alto Huallaga, la provincia de Leoncio Prado ocupa un lugar preponderante por su evidente dimensión geográfica pero también razones históricas, económicas, sociales y políticas. A continuación se presenta una sucinta descripción de esta parte del país que permita ubicar el contexto en el cual los tenientes gobernadores viven y llevan a cabo su trabajo.

#### **3.1.1 Situación física de la provincia de Leoncio Prado.**

La provincia de Leoncio Prado, situada en la zona meridional del territorio peruano, departamento (región) de Huánuco entre los contrafuertes andinos y el llano amazónico, tiene por capital la ciudad de Tingo María ubicada en la confluencia de los ríos Monzón y Huallaga. De acuerdo a la información proporcionada por instituciones del Estado peruano (Instituto Geográfico Nacional y otras), la ciudad aludida se encuentra instalada a 660 m. s.n. m., cuyas coordenadas geodésicas son: 09 grados 18'00'' latitud sur y 76 grados 91' 00'' longitud oeste HGM. Asimismo, Leoncio Prado, tiene a Tingo María en calidad de capital, además, se halla estructurada políticamente por los distritos de Rupa-Rupa, José Crespo y Castillo, Mariano Dámaso Beraún, Padre Felipe Luyando, Daniel Alomías Robles y Hermilio Valdizán. Igualmente, desde el punto de vista de la extensión territorial, Leoncio Prado posee 4,953.02 kilómetros cuadrados; y, morfológicamente se divide en dos zonas: la occidental que se evidencia con características desiguales, numerosos contrafuertes andinos y quebradas; y la zona de los valles con sus terrazas escalonadas dibujadas por los ríos Huallaga, Monzón y sus afluentes.

En este contexto geográfico, Tingo María distinguida como capital de la provincia, se ubica estratégicamente como puerta de

ingreso a la Amazonía de esta parte del territorio nacional. Por ello, es el principal centro administrativo y comercial de la jurisdicción, y eje importante en la articulación de pueblos y caseríos próximos a las carreteras Central, Federico Basadre y Fernando Belaúnde (antes conocida como la Marginal de la Selva). Aquí, pues, su importancia en el conjunto de actividades socioeconómicas que tienen lugar en el territorio de ceja de selva peruana, hecho que le ha permitido ser considerada ciudad de tercer nivel a nivel nacional.

Además de lo expresado, Tingo María por estar situada entre 660 y 1, 300 m.s.n.m posee un clima tropical, cálido y húmedo, cuyas precipitaciones -por la altitud y época del año- son homogéneas en tanto ímpetu pluvial. De ahí que las lluvias registran como promedio 3, 179 mm. y en invierno lleguen a 3,860 mm., siendo la humedad relativa 85.67% como promedio mensual. Por su ubicación, lluvias y humedad, la temperatura promedio alcanza 25.70 grados centígrados como máxima y 19.05 como mínima. En esta situación, los vientos alisios tiran entre junio y julio masas de aire húmedo que por la inexistencia de barreras naturales -cerros, oteros, cordilleras-, no producen lluvias; pero en los meses de febrero y marzo, al cambiar de dirección, oeste-noreste, colisionan con las masas de aire húmedo, generando precipitaciones y en la altura de la cordillera caen sobre río Huallaga.

La provincia de Leoncio Prado, al igual que todas las localidades ubicadas entre la llamada ceja de selva y el llano amazónico, posee como rico potencial económico y social, la red hidrográfica conformada por el río Huallaga. Este río, al atravesar de sur a norte la provincia, forma una sub-cuenca denominada Alto Huallaga, esto es, desde su nacimiento a la altura de la cordillera de Raura hasta su confluencia con el río Marañón en la región Loreto. De esta manera, la red fluvial del Huallaga en Leoncio Prado, queda conformada por los ríos Monzón, Cuchara, Supte Grande, Tulumayo, Bolina, Río Negro, Cargatambo, Las Pavas, Tambillo, Las Palmas, Tres de Mayo, Cayumba, Topa, Huayhuantillo; Marona, Flores de Belén,



Trampolín, etc. Hay que indicar, que el río Huallaga a la altura de Tingo María permite la navegación de embarcaciones de pequeño y mediano calado.

### **3.1.2 Recursos naturales.**

Por la configuración orográfica, en la provincia de Leoncio Prado se presentan suelos del tipo de terrazas y colinas bajas. En las terrazas, por su ordenación, se desarrolla un tipo de cultivos llamados *limpios*, permanentes y pastos. En las colinas bajas, se repite la misma situación que las terrazas, por ello, se observa cultivos en limpio, pastos y cultivos permanentes.

En este contexto, se encuentra el siguiente cuadro expuesto en el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Leoncio Prado mediante el Sondeo de la Población Rural, 2008 – 2015:

- Plantas: Cacao, café, guayaba, coco.
- Palmeras: Heliconia, palma aceitera, limón, aguaje, maíz, bombonaje, mandarina, capirona, mango, shapaja, maracuyá, naranja, papaya, piña, plátano, poma rosa, zapote, taperibá.
- Forestales: Topa, moena, bolaina, cashapona, shaina, cedro, ojé.

En la provincia de Leoncio Prado, por su ubicación entre los contrafuertes andinos y el llano amazónico, habitan aves de diferente tipo, tal es el caso de: palomas, picaflores, perdices, guarda caballos, gallinazos, pájaro carpintero, pucacunga, loros, papagayos, pihuichos, gorrones, guacharos, gallaretas, garzas, lechuzas, gallitos de las rocas

(en peligro de extinción), tucanes, pava del monte.

Además de aves, hay en esta provincia diversos mamíferos, por ejemplo, conejo silvestre, monos, tigrillos, carachupas, picuro o majaz, achuni, oso perezoso, oso hormiguero, puercoespín, sajino, ronsoco, muca, sachacuy, roedores diversos. Asimismo, existen mamíferos de gran tamaño como el tigre de manchas, el tigrillo jaguar, venados, sachavacas.

La población de ofidios se reduce a shushupe, loromachaco, jergón, cascabel, mantona. Y en los ríos habitan peces como la carachama, huasaco, y cangrejos, así como insectos y artrópodos.

Hay que enfatizar que la población silvestre, flora y fauna, se halla amenazada en su existencia, debido a la acción depredadora de la actividad económica irresponsable, especialmente la agrícola vinculada al cultivo ilícito de coca, que aplica métodos de trabajo de tierras que generan deforestación, envenenamiento de suelos y aguas, pauperización de la vida.

### **3.1.3 Factor Humano.**

En el año 2007 la población de la provincia de Leoncio Prado se contabilizaba en 116,965 habitantes; sin embargo, teniendo en consideración la tasa de crecimiento poblacional establecida por INEI en 1.60%, y poniendo el 2015 como año de referencia, se ha tenido un incremento de 12,800 habitantes, lo que finalmente permite establecer que se tiene 129,765 habitantes. De ahí que, del total nacional considerado en 30 millones de personas, la población de Leoncio Prado representa el 0.4% del total nacional. Es más, y en relación al movimiento migratorio, se observa -de acuerdo a la información proporcionada por el INEI- que en el 2007 emigraron hacia Lima,

Junín, San Martín y Ucayali el 11.7% mujeres y 13.8% hombres, es decir, el 25.5% abandonó la provincia. No obstante, la inmigración hacia la provincia tuvo casi igual porcentaje al de los emigrantes, generándose la siguiente situación: los nacidos en la zona representan el 35.9% e inmigrantes son el 64.1%.

Desde esta consideración, y teniendo en cuenta que la extensión territorial provincial es de 4,953.02 kilómetros cuadrados y la población llega a 129,765 habitantes, se colige en la inexistencia de sobrepoblación territorial. De otro lado, vista la distribución poblacional por áreas de ocupación, PEA, se aprecia, según el INEI, que el 44.44% se emplea en actividades agropecuarias (agricultura, caza, silvicultura); el comercio representa el 17.72%; y actividades como servicios educativos, industria, transporte representa el 3.95%. Por tanto, 33.89% es considerada población dependiente (estudiantes matriculados en diversos niveles educativos, amas de casa, y otros). En este cuadro de situación y tomando los datos proporcionados por el INEI en referencia a la distribución por géneros, el 61.19% son hombres y 55.77% mujeres.

#### **3.1.4 Distribución de la Población Económicamente Activa, PEA.**

Según información proporcionada por el INEI hacia el 2007, pero sin tomar la tasa de incremento poblacional de 1.60% por año, se presenta distribución de la PEA en el cuadro 1.

Estos datos revelan que la mayor tasa de empleo se ubica en la actividad rural, donde las actividades agropecuarias ocupan a casi el 50% de la población económicamente activa, lo que determina la vocación económico - productiva de la provincia, así como los requerimientos de mano de obra especializada. La obligación de

proporcionar esta mano de obra especializada recae en la actividad educativa, especialmente en el nivel de la educación superior universitaria y tecnológica.

**Cuadro 1**  
**Distribución de la población económicamente activa**  
**Provincia de Leoncio Prado**

<b>Categoría</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Porcentaje</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	20,530	46.53
Pesca	47	0.11
Explotación de minas y canteras	65	0.15
Industrias manufactureras	1,735	3.95
Suministro eléctrico, gas, agua	67	0.15
Construcción	1,607	3.64
Venta, mantenimiento de automóviles y motos	694	1.57
Comercio por mayor	321	0.73
Comercio por menor	5,912	13.37
Hoteles, restaurantes	2,176	4.92
Transporte, almacenes, comunicaciones	2,910	6.5
Intermediación financiera	95	0.21
Inmobiliarias, empresas, alquileres	963	2.18
Administración pública, defensa, seguridad social	1,190	2.89
Enseñanza	1,739	3.93
Servicios sociales y salud	718	1.62
Otras actividades y servicios personales	957	2.16
Hogares privados, servicio doméstico	1,096	2.48
Organizaciones, órganos extraterritoriales	2	0
Actividad económica no especificada	1,371	3.1
<b>TOTAL</b>	<b>44,205</b>	<b>100%</b>

*Fuente.* Municipalidad Provincial de Leoncio Prado. Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Leoncio Prado 2008 - 2015, p. 24.

### 3.1.5 Situación educativa.

En todo el territorio de la provincia de Leoncio Prado se encuentran instalados 187 centros educativos mayoritariamente públicos correspondientes a los niveles de inicial, primaria y secundaria; responden a las modalidades escolarizada y no escolarizada; ubicadas en el medio urbano y rural. Con relación a la educación superior, desde hace algunas décadas funciona la Universidad Nacional Agraria de la Selva, fundada en febrero de 1964. En los últimos años se han establecido sucursales de la Universidad Privada de Huánuco, de la Universidad Privada Alas Peruanas y de la Universidad Privada Los Ángeles de Chimbote; además, operan en la modalidad no universitaria, el Instituto Tecnológico Público Naranjillo, Instituto de Educación Superior Privada de Oriente, Instituto Superior Pedagógico Público “José Crespo y Castillo” de Aucayacu (Municipalidad Provincial de Leoncio Prado- Tingo María).

La oferta educativa de los niveles inicial, primaria, secundaria, tecnológica y universitaria presenta un cuadro de situación provincial excelente con relación a la cobertura de atención. Que, como puede apreciarse al cotejar la oferta educativa con la PEA, se trata de una necesidad ampliamente satisfecha con relación a los promedios nacionales.

No obstante, es llamativo que en el documento *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Leoncio Prado 2008 – 2015*, se precisa que la gestión administrativa del gobierno municipal y de autoridades locales “*cuenta con trabajadores que en su mayoría no son profesionales y alrededor del 80% en promedio está en planillas, y un 20% que está en condición de contratados*” (Municipalidad Provincial de Leoncio Prado, Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, 2009: 40).

La brecha entre la oferta educativa local y la cantidad de personal calificado que muestra la provincia en su órgano de gobierno, indica cómo éstas personas que han estudiado no necesariamente están dedicadas a labores propias de su profesión, por lo que el esfuerzo e inversión que las familias orientan a la educación terminan siendo improductivos.

### **3.1.6 Instituciones públicas**

Existen en la provincia de Leoncio Prado 30 instituciones propias de actividad social, tales como: la Oficina Desconcentrada de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA); el Cuerpo de Asistencia al Desarrollo Alternativo; el Proyecto Especial Alto Huallaga; el Instituto Vial Nacional; Oficina Subregional del Gobierno Regional Huánuco; la Red de Salud de Leoncio Prado; la Unidad de Gestión Educativa Local Leoncio Prado; la Universidad Nacional Agraria de la Selva, Agencia Agraria Leoncio Prado (Ministerio de Agricultura); el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR, ex - INRENA); el Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Ejército Peruano, Centro de Emergencia Mujer (Ministerio de la Mujer), CORPAC-TM, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Empresa Nacional de la Coca, Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

Asimismo, existen organizaciones de derecho privado que, desde sus respectivos campos, trabajan sobre el factor humano y el desarrollo de capacidades de diversos segmentos de la población, como las organizaciones no gubernamentales (CEDRO, NAV, Alianza Perú Cacao y TechnoServe) y, en menor medida, las universidades particulares (Universidad Privada de Huánuco – Tingo María, Universidad Alas Peruanas y Universidad Privada Los Ángeles de Chimbote – Tingo María).

Además, se encuentran abiertos los espacios de concertación social: Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza y Consejo de Coordinación Local. Estos espacios, *“a pesar de su importancia están venidos a menos, porque existe desinterés en las organizaciones sociales, en la sociedad civil, en las instituciones públicas en general y en las municipalidades en particular, debido al parecer, a la equivocada percepción que se tiene de ellas, pues son vistas como intrusas y no como espacios de concertación”* (Municipalidad Provincial de Leoncio Prado, Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, 2009: 43).

La existencia de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de diversa índole constituyen una oportunidad para dinamizar la participación ciudadana en acciones de desarrollo humano integral. Sin embargo, esta participación suele ser desalentada por el predominio de una visión de desarrollo que enfatiza la dimensión productiva y la seguridad interior, en desmedro de otros ámbitos de la vida social.

## **3.2 Reseña histórica del Alto Huallaga**

### **3.2.1 Sobre las migraciones**

De forma genérica, se denomina Alto Huallaga a la zona extensa que comprende la provincia de Tocache, en la Región San Martín, y la de Leoncio Prado y una parte de Chinchao, en la Región Huánuco, y además de los distritos huanuqueños de Monzón (provincia de Huamalíes) y Cholón (provincia de Marañón).

En el imaginario nacional, el Alto Huallaga ha sido uno de los frentes migratorios privilegiados dentro del fenómeno que ha denominado la colonización de las cuencas amazónicas promovida por el estado y actores particulares desde mediados del siglo XX, en un

contexto de expansión de la frontera agrícola.

En 1938, durante el gobierno de Oscar Benavides, el Estado peruano empezó a ofrecer facilidades para el poblamiento y el desarrollo agropecuario de la zona, al tiempo que la carretera central se extendía hasta el lugar donde se empezaría a construir la ciudad de Tingo María. Se adjudicaron tierras a los peones que habían trabajado en la carretera y se les entregó semillas y herramientas, así como se instaló la Estación Experimental de Tingo María (que en la década de 1960 se convertiría en la Universidad Nacional Agraria de la Selva) para que brinde orientación técnica a los nuevos agricultores.

En la década de 1960 se da un nuevo impulso migratorio, con el proyecto de construcción de la Carretera Marginal, durante el primer gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry (como parte de su política de “conquista del Perú por los peruanos”), que supuso el desplazamiento de muchas de familias provenientes de la sierra y la costa.

Paulatinamente, la migración continuó de sur a norte, siguiendo o adelantándose al avance de la carretera Marginal, llegando a saturar la provincia de Leoncio prado, cuya área rural se vio poblada por nuevos productores (individuales y en cooperativas) y trabajadores del campo, lo que supuso una creciente presión sobre el bosque en pos de habilitar más tierras de producción, con el consiguiente deterioro ecológico (Lesevic, 1984: 27 - 29; Namuche, 1995).

Junto a los cultivos de café, cacao, té y frutas, la mayoría de campesinos contaba con pequeñas plantaciones de coca, que servían como “caja chica” para cubrir el déficit provocado por las fluctuaciones de los precios de otros productos. A partir de la década de 1970, la elevada demanda de hoja de coca para la producción de drogas, hizo que el área cultivada de coca creciera exponencialmente y atrajera a una masa importante de trabajadores eventuales (por ejemplo, los



“pañacos”, procedentes de la provincia de Panao, en la sierra de Huánuco), en perjuicio de otras unidades agropecuarias que no podían competir con los productores de coca. Así, de manera relativamente rápida el Alto Huallaga se convirtió en principal zona productora de coca del país, atrayendo a peruanos diversos departamentos que buscaban una oportunidad de ganancia económica, al tiempo que se incrementó el narcotráfico y se instalaba la violencia y el crimen como formas cotidianas de relación social en el espacio rural.

En ese contexto, Camino (1984: 85-86) advertía que la comunidad como forma de organización sufre transformaciones que perduran hasta hoy: progresivo debilitamiento del vínculo identitario, problemas de liderazgo surgidos de la desconfianza y paso del “campesino” al “agricultor” como agente económico (acompañado de proletarización, en la medida que la escasez de mano de obra estacional lo permita). Por su parte, Aramburú (1984:67) observa en estos cambios el origen de un nuevo orden social en términos políticos, con un proceso dinámico de diferenciación social.

### **3.2.2 Horizonte de violencia desde 1970 hasta la década de 2010.**

Desde mediados de la década de 1970, esta amplia región experimentó el fenómeno que se ha denominado “el boom de la coca”, especialmente en la zona comprendida entre las ciudades de Aucayacu y Tocache, donde cada firma local tenía sus grupos armados que resolvían sus disputas por las armas (Páucar, 2006).

Según Felipe Paúcar (2006:59), la presencia del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL, en adelante) en el Alto Huallaga se remonta a los años setenta, con profesores que realizaban acciones de adoctrinamiento en escuelas e infiltración en organizaciones sociales como los gremios cocaleros y magisteriales.

Hacia 1980 y 1981, según relatos de los pobladores más antiguos, “algunos ayacuchanos” eran los únicos representantes del PCP-SL en la zona y trataban, todavía infructuosamente, de dominar a las diversas firmas de narcotraficantes. Los jefes no habrían aceptado sus condiciones y esas diferencias usualmente se definieron con enfrentamientos armados entre militantes y sicarios, con fuertes bajas por parte del grupo subversivo.

Es recién hacia 1984, cuando el PCP-SL comienza a tener una potencia de fuego importante y una base social consolidada, especialmente en el campesinado cocalero. En 1985, el Comité Regional Huallaga del PCP-SL ya había dominado a los jefes narcotraficantes y les imponía condiciones para que continúen sus negocios.

Coincidentemente, el año de 1984 también marca el ingreso del Ejército junto con la declaración del estado de emergencia, bajo el mando de oficiales provenientes de las zonas de emergencia de Ayacucho y con prácticas de lucha contrasubversiva, muchas veces, violatorias de los derechos humanos.

El resultado esta estrategia fue el incremento del poder del PCP-SL y el crecimiento exponencial del negocio de la droga. Este contexto fue propicio para que se desarrollen formas de vida funcionales a la inseguridad y violencia crecientes. Estar asociado a Sendero o a alguna firma del narcotráfico significaba una especie de *prestigio* dentro de comunidades rurales que habían experimentado una rápida transformación por el aumento del dinero disponible y el consumo suntuario masivo. De manera paralela, también creció la corrupción de la policía y las fuerzas armadas.

En el campesinado cocalero, se vio al PCP – SL como un aliado protector, frente a las acciones policiales y para negociar mejores precios con los “traqueteros” (acopiadores de pasta básica de

cocaína) y jefes de firmas de narcotraficantes. La dirección local del PCP-SL supo fortalecer las organizaciones cocaleras para tenerlas a su servicio, y tendió relaciones de mutuo beneficio con narcotraficantes, garantizando un flujo constante de dinero y armas para su actividad insurgente.

En junio de 1985, el gobierno saliente de Fernando Belaúnde crea los Comando Político – Militares para el gobierno de determinadas zonas bajo estado de emergencia. Cada comando, tenía un Jefe Político - Militar, que solía ser un oficial de alto rango del Ejército o de la Marina, el cual tenía virtualmente poder de vida o muerte sobre los habitantes de cada zona de seguridad, pues todas las demás autoridades (incluyendo las civiles elegidas por el pueblo) e instituciones tenía que orientarse al fin supremo de la pacificación, o sea, a sus decisiones.

En 1987 se crea el Comando Político – Militar de la zona del Huallaga, bajo el mando del Gral. de Brigada Rafael Moral. Al año siguiente, asume el cargo el general Arciniegas, quien se esforzó por hacerse conocido como el símbolo de cambio de estrategia en la lucha contrasubversiva: separar a los campesinos de los terroristas, acercarse a los primeros para acabar con los segundos. Años después, el general Arciniegas terminó con serias acusaciones de narcotráfico.

El incremento de la presencia y poderío de las fuerzas armadas en la zona trajo consigo la ejecución de operaciones militares de mayor envergadura, con bombardeos aéreos e intensos patrullajes, durante los cuales se cometieron varias violaciones de derechos humanos. El operativo Aries, ejecutado en abril de 1994, es acaso el más recordado. La presencia de la organización subversiva no desapareció pero sí se circunscribió al ámbito rural y, en todo caso, a partir de ese momento no representó mayor amenaza para el Estado.

Más adelante, la transición a la democracia también trajo la

suspensión del estado de emergencia, pero en el 2005, en Aucayacu fueron asesinados 8 policías en una emboscada, lo que motivó al gobierno de Alejandro Toledo a declarar nuevamente el estado de emergencia, cuya vigencia se fue prorrogando hasta mediados del año 2015.

A partir del año 2012, se produjeron una serie de cambios en los ámbitos social, económico y político en la zona, al tiempo que se afianzaba la pacificación y la promoción de los cultivos alternativos. Así, la imagen oficial que se ha proyectado desde el gobierno y las agencias de cooperación internacional es la de un Alto Huallaga en el que la vida es pacífica y la economía crece y se desarrolla dentro la ley.

Precisamente es el espacio rural donde la violencia (tanto la política como la derivada del narcotráfico) fue mayor y donde todavía ocurren intervenciones policiales que difícilmente pueden ubicarse dentro de los límites de la legalidad.

Otro tema relacionado es de la violencia manifiesta o implícita en estado de emergencia que estuvo vigente hasta mediados del 2015. Ciertamente, comprender la violencia invoca de inmediato la necesidad de establecer límites dentro de los cuales un acto humano merece ser calificado como tal. Dicho de otro modo, se necesita entender los criterios que hacen posible juzgar (en sentido denso) un acto como violento y sus vínculos con la ley y el poder estatal.

Siguiendo a Kernaghan (2009), en relación con la formación estatal, la ley puede ser concebida en, por lo menos, tres niveles:

1. Como códigos legales y normas escritas, incluyendo la tradición de jurisprudencia.
2. Como un régimen legal que se encarna en instituciones.

3. Como restricciones tácitas que marcan la vida social y emergen en contextos particulares.

Como señala este autor, si nos quedamos con la primera noción, la violencia sencillamente está contra la ley y el análisis se limitaría a una tipificación jurídica de cada acto calificable de violento. Es necesario recurrir a las otras dos nociones para descubrir una relación más compleja, acaso más ambigua entre violencia y ley.

Es claro que en determinados contextos, la violencia deviene forma de lazo social, entre personas, entre grupos, entre instituciones, entre representantes. Pero antes de eso, la violencia forma parte del imaginario compartido de una comunidad y, por lo mismo, propicia diversas tomas de posición dentro de ésta.

Si, como se señala líneas arriba, la imagen del estado de emergencia ha marcado un horizonte de interpretación de las experiencias actuales, ello cobra especial relevancia en las relaciones de los ciudadanos con los actores locales de las fuerzas de seguridad, unos y otros herederos de situaciones de violencia pero también de la brecha entre ciudadanía rural y Estado peruano.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE ENTREVISTAS**

Las entrevistas realizadas a los tenientes gobernadores refieren hechos que suceden de manera consistente, así como expresan las percepciones que los tenientes gobernadores tienen de la realidad en tanto tendencias generales. Esta información ha sido analizada y ha sido puesta en contexto con las observaciones directas en la zona y con hechos de la historia regional y nacional, generando los resultados que a continuación se exponen.

#### **4.1 Procedencia de las autoridades políticas**

Como tendencia predominante, los tenientes gobernadores provienen de otras localidades, incluso de otros departamentos, lo que indicaría que el movimiento migratorio se ha mantenido y esta zona todavía resulta atractiva para una parte importante de la población de otras regiones como un espacio para mejorar sus condiciones de vida, a través de las oportunidades laborales o de negocios que la economía local pudiera ofrecerles.

*Anteriormente vivía por diferentes lugares como por la zona de Aguaytía andaba buscando trabajo no tenía una estabilidad, cuando ya tuve mi familia me establecí por acá (EP nro. 13, Cayumba)*

*Por mi madre yo vine a trabajar para ganar mi jornal con mi padrastro (EP nro. 15, Inkari)*

*Yo soy natural de Pucallpa. Me conocí con mi esposa, ella es de Tingo María y así llegué por acá... Bueno, como siempre estoy acostumbrado a trabajar en la agricultura, mis padres también lo fueron, entonces cuando llegué a Tingo María no encontraba trabajo, como no tengo ninguna profesión, entonces decidí venir acá a Anda, a trabajar en la agricultura. Ahora estoy trabajando con el señor Luzgardo Morajaz, pero ya*

*tengo mi parcela para sembrar cacao. (EP nro. 5, Anda)*

Sin embargo, la llegada de estas familias difiere a las de las primeras “colonizaciones” del Alto Huallaga. Ellos ya llegan a un espacio con historia y memorias. De ahí que también hay tenientes gobernadores que han nacido y crecido en sus localidades y sus enunciaciones remiten a la continuidad histórica de esta zona.

*Este caserío tiene un promedio de 60 años desde que llegaron a colonizar como el Sr. José Ratto que es el primer colono que llegó, más antes todo se llamaba Santa Rosa de Shapajilla desde el puente Supte hasta la “Garganta del Diablo”. (EP nro. 10, Shapajilla)*

## **4.2 Ocupaciones**

Al igual que la gran mayoría de sus vecinos, los tenientes gobernadores se dedican en general a actividades agrícolas, al cultivo de arroz, cacao, plátano, café y, en menor medida, a la coca. Esa identidad de agricultores contribuye a la legitimidad de las autoridades políticas para que sus vecinos lo vean como alguien con posibilidad de ser elegido (o propuesto) como representante.

*Me dedico a la agricultura tengo mi terreno pero también trabajo en parcelas de otras personas. (EP nro. 10, Shapajilla)*

*Me dedico a veces a mi chacra. (EP nro. 6, Angashyacu)*

A veces la decisión de dedicarse a la agricultura tuvo inicialmente un carácter temporal, pero se convirtió en el medio de vida principal

*Mi abuelo me dijo mejor hijo te doy un terreno y haz tu chacra*



*dedícate a la agricultura y una vez que produzcas ya puedes volver a estudiar. Y me dediqué a trabajar y quedó ahí los estudios con la esperanzas de volver a estudiar. (EP nro. 15, Inkari)*

#### **4.3 Experiencias previas de liderazgo comunal**

Se observa como tendencia predominante que los tenientes gobernadores, antes de ser designados como tales, ya han ejercido algún cargo de responsabilidad pública. Esta experiencia previa ha dado a la comunidad elementos de juicio que entran a jugar al momento de elegir a estos ciudadanos para que ocupen estos cargos. Así, los tenientes gobernadores habrían tenido que demostrar a su comunidad que tenían algún tipo de capacidad para hacer las veces de representante.

Los cargos anteriores son de diversa naturaleza: agente municipal, dirigente de junta de regantes, líder escolar, líder cocalero, profesor, dirigente de construcción, incluso teniente gobernador en otra comunidad (o la misma), entre otros. El común denominador es que este cargo les ha dado la posibilidad de interactuar con otros actores e instancias de poder local, regional o nacional, o con representantes de instituciones del estado. De esta manera, ante los ojos de la comunidad, este antecedente organizacional les habría enseñado a relacionarse mejor con estas instancias de poder y, de cara al futuro, les habilitaría para representar más eficientemente los intereses de la comunidad frente a estos poderes. Esto se verá más claramente cuando se da cuenta del procedimiento de elección.

*Yo terminé la secundaria a los 19 años. Estudiaba desde las 8 de la mañana hasta la 1 de la tarde, de ahí almorzaba y me iba a sembrar coca más o menos hasta las 6 de la tarde. Entonces,*

*cuando ya acabé mis estudios, yo ya tenía una parcela grande de coca, entonces en una reunión un grupo de cocaleros me nombraron como directivo debido a que había estudiado, sabía redactar documentos, hablar en público, es por eso que llegué a ese cargo. Aprendí muchas cosas, tuve la oportunidad de salir y bien doy gracias al pueblo que me nombre (EP nro. 3, Pucayacu).*

*Hace nueve años que tenemos reconocimiento como caserío, desde esa fecha hemos venido trabajando con diversas autoridades yo como teniente gobernador ya es mi segundo periodo y el primero fue el 2007 al año 2009 y esta vez nuevamente fui elegido. [Antes] ocupé el cargo de promotor de salud y luego el cargo de teniente gobernador, también fui tesorero del pueblo (EP nro. 10, Shapajilla)*

En el caso de los gobernadores distritales, el antecedente organizacional es valorado por los representantes regionales del partido de gobierno, pero el criterio es similar: que el antecedente le haya dado la oportunidad de aprender al futuro gobernador a relacionarse con instancias de poder local.

#### **4.4 Devenir autoridad**

El proceso por el cual un ciudadano llega a ocupar el cargo de teniente gobernador no es complejo. En la comunidad, se proponen a algunas personas, que son refrendadas por la asamblea y se designa a una terna de tres elegibles que será propuesta a la gobernación distrital. En la asamblea comunal, donde participan los jefes de familia de la comunidad, se vota quién ocupará el cargo de teniente gobernador (el que tiene mayor votación) y de alguaciles (los dos restantes).

Los entrevistados declaran, sin excepción, que fueron propuestos “por la población” dentro de una terna que se planteó en una asamblea comunal. En estas asambleas, “la población” delibera sobre cuál es la mejor opción para que ocupe ese cargo y se pasa a una votación. Cabe indicar, que estas asambleas vienen precedidas por ciertos consensos que se van articulando de casa en casa, de barrio en barrio. Cuando llega el momento de la asamblea, el resultado de la elección suele ser el esperado, en la medida que se elige entre una terna de elegibles.

*Porque siempre me gusta las cosas serias, siempre me gusta trabajar bastante por mi comunidad y mi familia juntamente con las autoridades es por eso que me gané el cariño del pueblo y por eso me pusieron autoridad. (EP nro. 5, Anda)*

*Quizás porque yo hablé en la reunión diciendo que las autoridades no hacen prevalecer los derechos de nuestro pueblo, entonces la comunidad me eligió que sea yo teniente gobernador, entonces yo dije “si el pueblo me confía, magnífico, yo recibo el cargo” (EP nro. 6, Angashyacu)*

Es importante señalar que en este tipo de asambleas comunales ni la participación ni la votación son universales: no participan y/o no votan todos los ciudadanos y ciudadanas aptos, sino los representantes de cada familia (generalmente varones jefes de familia, a veces acompañados por sus esposas). A pesar de este sesgo, todos los entrevistados dan por sentado que la decisión de esa asamblea expresa la voluntad del pueblo, a falta de otra fuente de legitimación local.

Si bien no parece existir alguna norma oficial sobre el perfil ideal de una autoridad política, una revisión de sus funciones permite percibir que se trata de una labor que no requiere una calificación

mayor a saber leer, escribir y hacer cálculos simples. Más allá de aptitudes específicas requeridas, el texto de la norma da a entender que el teniente gobernador debe gozar de una legitimidad social donde el reconocimiento por parte de la Oficina Nacional de Gobierno Interior constituye el acto de investidura simbólica.

Casi siempre la propuesta de la comunidad es asumida y ratificada por ONAGI, en la medida que no es posible imponer un militante o un simpatizante del gobierno para que ocupe un cargo ad honorem en una comunidad rural. En cambio, los cargos de prefecturas y subprefecturas (cargos remunerados) sí suelen ser ocupados por simpatizantes del gobierno nacional, o al menos se muestran como tales. En las primeras indagaciones, tuve la oportunidad de reunirme con autoridades políticas distritales en cuyas oficinas tenían la fotografía del presidente de turno y se referían a sí mismos como integrantes del gobierno.

#### **4.5 Expectativas**

Antes de asumir el cargo, la mayoría de los tenientes gobernadores confió en poder desempeñarlo debido a su experiencia previa - en el mismo cargo o ayudando a otro teniente gobernador- que les había permitido conocer sus funciones y lo que se espera de ellos fuera de la comunidad.

Sin embargo, los más jóvenes no experimentaron esa confianza inicial, por desconocimiento de las funciones, pero con el respaldo de otros miembros de su comunidad, han ido fortalecido sus capacidades progresivamente. La incertidumbre inicial se percibe en perspectiva como un proceso de aprendizaje.

*Miedo quizás un poco, sobre todo al inicio, pero al transcurso*

*de los días al ver que la comunidad se encuentra ya casi en el fracaso ya puse de mi parte para aprender y ahora sí ya me desenvuelvo como autoridad. Bueno como yo soy licenciado del ejército, sabía las funciones del ejército pero no sabía las funciones de un teniente gobernador, no sabía en qué consistía. Pero el gobernador distrital nos dio unas capacitaciones y así poco a poco fui aprendiendo para no caer en ningún error. (EP nro. 6, Angashyacu)*

*Temor no, solo un poco de duda, por el simple hecho que no soy propietario acá y no cuento con movilidad. Las personas que estaban nominados tienen su movilidad y ellos les dijeron que serían los subtenientes, y ellos me preguntaron si aceptaría el cargo, y les respondí que el cargo no mata y el reto está hecho además solo son 2 años y pasan rápido lo único que necesito es el respaldo de ustedes pero solo de vez en cuando y lo demás yo me encargo además siempre he querido llegar a este tramo para ver si todavía tengo ese ánimo que tuve en el colegio como líder de mi sección a ver si puedo conducir un pueblo, aunque es pequeño pero así nacieron los grandes líderes (EP nro. 15, Inkari).*

Aunque todos tienen claro que son formalmente representantes del gobierno nacional en su localidad, ninguno refiere que éste haya contribuido en un nivel significativo con su proceso de hacerse autoridad política. Por el contrario, es fuerte la conciencia de que su representatividad y autoridad emanan de la comunidad y del deseo de solucionar los problemas.

*Representamos a nuestro pueblo porque ellos nos eligen, entonces tenemos que velar por nuestro pueblo porque estamos dentro de él, porque el gobierno ni nos conoce pero mi comunidad sí, por esa razón nosotros siempre tenemos que*

*representar al pueblo. (EP nro. 13, Cayumba)*

#### **4.6 Autoridad política en funciones**

De manera general, las autoridades políticas son conscientes de que la función principal del cargo que ocupan es representar al gobierno en su localidad. En ese sentido, la expresión “llevar la presencia del Estado” da a entender que las instituciones y sus normas no siempre están funcionando en la vida de las comunidades y es preciso hacerlas presentes colocando un representante.

*Presencia del Estado es hacer respetar, cumplir las leyes y hacerlas cumplir... Interviene en todos los actos que tiene las instituciones que tiene el estado, por ejemplo si se está haciendo un trabajo en una institución educativa como están haciendo acá en el Colegio Inca Huiracocha nosotros intervenimos para ver qué está ocurriendo y cuando hubo un conato yo he ido a conversar del enfrentamiento entre el sindicato de trabajadores de construcción civil y los ingenieros de la empresa que está construyendo ese colegio... intervenimos, entablamos una conversación, hicimos una mesa de diálogo para solucionar ese problema... entonces para eso es la presencia del Estado, porque yo represento al Presidente de la República acá en Aucayacu. (EP nro. 7, Aucayacu)*

Representar al gobierno, sin embargo, puede ser interpretado como representar a la presidencia de la nación, al margen de la persona que ocupe el cargo en determinado período, sin que ello implique necesariamente un compromiso con el gobernante “de turno”

*Yo rumbo político nunca lo he manejado como le expliqué antes, la política es otra cosa y la función es otra, yo veo más por el desarrollo y respeto a la política así hemos trabajado con Alan García, ahora estoy con Ollanta y respeto a ambos pero yo me voy al desarrollo de mi pueblo más que el lado político sea cual sea la camiseta... Represento más al pueblo pero también hay que respetar al gobierno y obedecer sus normas y leyes, pero más me pongo la camiseta de mi pueblo. (EP nro. 10, Shapajilla)*

Este aspecto ejemplifica la problemática de la representatividad (Mainwaring, 2002) que se deriva de la personalización-individualización de la representación y profundizada por la distancia entre el individuo representante y el partido de gobierno.

Por otra parte, en la medida que se ha ido extendiendo la presencia del gobierno nacional en el espacio rural, a través de la ampliación de la cobertura de los diversos programas sociales (Juntos, Pensión 65, Cuna Más, etc.), económico – productivos (DEVIDA, Agrobanco) y otros (Electrificación rural, COFOPRI, ETC.), requiere del trabajo voluntario de un agente local que tenga, al mismo tiempo, alguna responsabilidad respecto del gobierno y legitimidad respecto de la ciudadanía. Confluyen así, la necesidad del gobierno nacional de llegar al espacio rural más disperso con sus políticas públicas, y el interés de la población de acceder a estos programas para satisfacer alguna necesidad. Esa necesidad de la política nacional configura un escenario en el que el teniente gobernador se convierte así en un apoyo local de los programas del Estado dirigidos a la población pobre y rural.

*Nosotros vigilamos los programas sociales, que sean los beneficiarios de acá y que no estén entrando personas fantasmas y toda esa situación. [Los programas llegan] mediante el alcalde (del centro poblado), siempre en*

*coordinación con la Alcaldesa del distrito, sí se estaba viendo, pero esos programas son difundidos por el estado (EP nro. 5, Anda)*

*Como tenientes gobernadores nuestro trabajo está basado a las leyes, hacerlas cumplir y actuar según lo que dicen las normas, porque somos los representantes del gobierno central en cada caserío, vemos los programas sociales, apoyo al agente municipal en los quehaceres (EP nro. 4, Yacusisa)*

Sin embargo, cada uno de estos programas tiene sus propios procedimientos, en los cuales no necesariamente el teniente gobernador tiene una participación relevante.

*Acá solo vienen a inscribir, no me avisan incluso ni el alcalde sabe que llegan representantes de tal programa, vienen se instalan e inscriben a cualquier persona cuando lo lógico sería que lleguen y presenten algún documento poniendo de conocimiento a las autoridades para que nosotros podamos verificar a quien se inscribe. Sólo vienen e inscriben a cualquier persona, entonces yo pienso que se debería hacer presente a la autoridad para poder ayudar y ver a qué familia le corresponde verdaderamente tal programa. (EP nro. 3, Pucayacu)*

Por ello, aunque en el plano local un programa requiere apoyo de las autoridades para difundir el mismo y validar información de beneficiarios, no siempre se realiza este involucramiento, situación que hace que el teniente gobernador se limite a una función de vigilancia posterior a la ejecución local del programa.

Instalados ya en su cargo de tenientes gobernadores, la ciudadanía demanda su intervención en casos que presentan un desafío a sus capacidades personales pero también a la competencia



de su función como autoridad política. Así, por ejemplo, los casos de violencia familiar o de derechos de propiedad, en los que el teniente gobernador percibe la urgencia de los demandantes y se siente impelido a dar una solución.

*Lo que más existe es la violencia familiar tanto maltrato físico y psicológico muchas veces las personas son los varones que es estado etílico maltratan a su pareja. En estos casos, la señora pone su denuncia. Se llama a su pareja y se le orienta de cómo deben comportarse tanto el varón como la mujer, si la persona sigue en el mismo error mi persona ya da pase al Juez de Paz y él ya decide (EP nro. 3, Pucayacu).*

*En realidad como le digo nosotros hacemos las veces de jueces, hacemos las funciones del mismo gobernador, representamos al gobierno central al Ministerio del Interior, hacemos muchas cosas y somos multifuncionales (EP nro. 15, Inkari)*

*Intervengo, por ejemplo, en pleitos, violaciones... también tengo cuatro proyectos acá: el colegio inicial, el hospital, otro inicial y la casa de reposo de la madre gestante, pero como hay controversias no se puede avanzar pero al menos saqué las constancias de posesión, los planos, todo eso por mi gestión (EP nro. 16, Supte San Jorge)*

También hay casos en los que se atiende la demanda a través de la aplicación directa del reglamento

*Como teniente gobernador recepciono denuncias... si está en mi competencia trato de solucionar si el problema es grave lo que hago es enviar a mi superior puede ser a la gobernación o al Juez de Paz. También a veces vienen documentos para notificar del Poder Judicial la Fiscalía lo que hago es buscar a*

*las personas y hacer llegar la notificaciones. (EP nro. 13, Cayumba)*

Los tenientes gobernadores no reciben una remuneración, tampoco reciben recursos necesarios para desempeñar sus funciones, ya se trate de insumos o mobiliario; los trámites que tuvieren que realizar les significan un gasto personal. Esto dificulta su trabajo y, a veces, paraliza las acciones

*Lo que sí me dificulta es que a veces tengo que informar y a veces no se puede por primero que no ganamos sueldo y no tenemos dinero suficiente porque cuando informamos tenemos que llevar los documentos hasta Tingo María y el pasaje es caro ida y vuelta son 8 soles más tu comida o a veces si tenemos que mandar con una empresa de transportes también tiene un costo entonces por esa razón no informo y eso el gobernador tiene conocimiento (EP nro. 11, Bolaina).*

*Yo no soy propietario ni tampoco tengo movilidad entonces deberían darnos ese incentivo (EP nro. 15, Inkari)*

*El estado no nos brinda ningún apoyo, no nos paga ningún sueldo pero a pesar que nosotros representamos al estado dentro del caserío no recibimos nada (EP nro. 12, Naranjillo)*

En algunas ocasiones, recurren al cobro a los interesados para la obtención de un documento o solicitan dinero para movilizarse con el fin de realizar alguna gestión

*No recibimos ninguna remuneración, son cargos ad honorem por querer enseñar a nuestra comunidad y poner algunas cosas en orden, solo trabajamos con pequeños recursos de la comunidad. (EP nro. 4, Yacusisa)*

*Hacemos algunos documentos y cobramos por ello como constancias, permisos para movilizarnos sacamos plata del pueblo lo que se logra con las actividades pero todo damos a conocer previo recibo en que se gastó el dinero. (EP nro. 10, Shapajilla)*

*Si hablamos de la caja chica estamos facultados a dar constancia domiciliarias y lo hacemos a un costo módico de 10 nuevos soles con eso ya compramos papel bond archivadores y también para movilizarse cuando salgo al campo hay que echar 20 soles de gasolina... a la semana se expide entre 1 a 3 constancias, hoy se expide constancia pero son para programas sociales pero eso solo son de apoyo en ese sentido no hay ingreso (EP nro. 12, Naranjillo)*

En la medida de sus posibilidades, los vecinos aceptan realizar estos pagos, con la expectativa de solucionar pronto sus asuntos. No se ha observado ni hay referencias de que la inclusión del dinero haya favorecido a alguna persona de manera irregular o ilegal, estos pagos podrían distorsionar la relación entre las autoridades políticas y los ciudadanos, al convertirla en una de tipo transaccional antes que una de servicio público.

Existen casos en los que, al no conseguir recursos en la comunidad, se buscan otras opciones (por ejemplo, usar los recursos propios), lo cual lleva a cuestionar las relaciones entre el gobierno nacional y las comunidades, más allá de los asuntos de gobierno interior.

*Yo a veces con mis propios recursos, ya que no tengo ningún recurso económico de parte de nadie ni siquiera mi comunidad cuenta con recursos, como esta zona han erradicado la coca ya no tienen recursos para solventarse hay familias que están yendo por la sierra y otras se están desplazando a otros*

*lugares por el motivo que no tienen economía porque el cacao y las alternativas que prometen no llegan vienen los ingenieros incluso nos hacen firmas actas y luego desaparecen y no vuelves nunca más (EP nro. 6, Angashyacu)*

De otro lado, también hay demandas que exigen movilizar recursos más bien relacionados con el capital simbólico que puede tener el teniente gobernador. Después de todo, se trata de una autoridad que ha sido propuesta y reconocida por una asamblea comunal y los tenientes gobernadores utilizan su posición para buscar que la maquinaria estatal atienda las necesidades de la comunidad.

*En este caserío la mayor parte de casos son de maltrato familiar, entre ellos también maltrato psicológico, y algunos problemas que se presentan entre vecinos... Bueno nosotros en las reuniones invocamos a las personas a vivir tranquilos, ahora la manera de intervenir en estos casos es llamando a las partes, para conversar y educarlos porque a veces las personas llegan por problemas simples, como perdidas pero lo que falta más campañas de sensibilización de parte de los psicólogos por eso este año estamos viendo es entrar con mayor fuerza en dar charlas sesiones informativas, talleres con los jóvenes y también con los papás (EP nro. 16, Supte San Jorge).*

*Estoy pensando en gestionar para hacer una posta médica o un puesto satelital para que llegue un pan para esos niños... Quiero empezar esa gestión de por lo menos hacer un puesto satelital, para que llegue el seguro y atiendan a los niños de los caseríos más lejanos y se atiendan ahí, porque a veces por falta de recursos económicos no salen a atenderse. Hay algunos niños que no tienen partida de nacimiento, no tienen control médico y los ancianos se mueren en las chacras y lo entierran como si fuera un animal, los anciano son tiene seguro*

*y yo he visto con mis propios ojos (EP nro. 6, Angashyacu).*

En ese sentido, se percibe que el ejercicio concreto de las tenencias de gobernación constituye una manera de desarrollar la *representabilidad* de estas comunidades, es decir, de la capacidad y posibilidades de los ciudadanos de establecer demandas organizadas ante el poder. No la única, ciertamente, pero sí una que es accesible y disponible en la localidad.

#### **4.7 La comunidad como problema**

De primera impresión, los tenientes gobernadores se refieren a sus comunidades en términos de problemas, particularmente como un conjunto de situaciones de carencia. Así, los principales problemas identificados espontáneamente son de orden económico

*Hay problemas familiares, pero más que todo es económico, y también cuando llegan las inundaciones eso crea un gran problema y la gente sufre pérdidas de sus sembríos y eso es el problema que tenemos todos los años. (EP nro. 5, Anda)*

*El problema es la juventud porque no tiene dónde pasar su tiempo, no tienen qué hacer, esa es nuestra preocupación y no tenemos una entidad que se dedique a la juventud. A causa de eso, aparece el pandillaje. Algunas veces aparecen, viene de otros lugares... lo que estamos haciendo es coordinar con la policía y evitar estas cosas. Creo porque falta trabajo no hay donde la juventud pueda estar ocupado, la desocupación trae todos los problemas. (EP nro. 13, Cayumba)*

Incluso los problemas de seguridad y violencia son leídos sobre el trasfondo de la pobreza relacionada con las dificultades para el trabajo agrícola. Además, en la medida que la agricultura del Alto Huallaga está tradicionalmente orientada a cultivos comerciales, las

variaciones de los precios hacen más vulnerable la economía rural.

*El principal problema es el bajo costo de los productos, no hay acceso muchas veces no hay carreteras o están en mal estado, además en café y cacao ha bajado de precio se están presentando unas plagas y eso pues es una seria dificultad de los campesinos. (EP nro. 4, Yacusisa)*

En tal escenario problemático, la labor del teniente gobernador ocupa una importancia menor, respecto a otros actores como los especialistas de instituciones especializadas o funcionarios sectoriales.

#### **4.8 Democracia y estado de emergencia**

En general, se percibe insatisfacción con el estado de democracia a nivel nacional, que contrasta con la visión de la democracia en el ámbito comunitario.

Así, desde la perspectiva de los tenientes gobernadores, la democracia peruana se caracterizaría por su conflictividad, burocracia y escasa representatividad

*Para mí el Perú no es tan democrático, porque siempre hay rivalidades en funcionarios públicos, pero acá en mi pueblo sí estamos en un 70% de democracia porque vivimos de manera pacífica, y estamos más tranquilos porque lo del partido comunista ya está bajando y es más tranquilo, ya no como los años anteriores (EP nro. 3, Pucayacu)*

*[Si hubiera democracia] así sería bonito, pero estamos representado por poderes ya que los padres de la patria toman*

*las decisiones por nosotros porque muchas veces no estamos de acuerdo pero como son leyes hay que cumplirlos, (EP nro. 8, Los Milagros).*

También se relaciona el déficit de democracia con la estigmatización derivada del conflicto armado

*[El país] no es democrático al cien por ciento, en la parte política por ejemplo se ve mucha burocracia, por ejemplo nace un partido político y si participas ahí ya te culpan y satanizan diciendo que perteneces al Movadef, anteriormente te incluían en lo que es Sendero y narcotráfico haciéndote descalificar de la sociedad, se te escapa la confianza de la población, además pues a los corruptos se les trata de tapar con alguien que es inocente haciéndolo salir del camino y al final el que no es santo se queda ahí y eso dificulta el desarrollo de la democracia (EP nro. 15, Inkari).*

Por otro lado, en las comunidades el ejercicio de la democracia se caracterizaría por el debate, la participación y la persuasión, en lugar de la imposición.

*[En mi pueblo hay democracia] porque siempre cuando queremos hacer algo nos reunimos las autoridades, intercambiamos ideas que luego llevamos a la asamblea y ahí se decide lo que se hace, si no sería democrático todas las cosas serían impuestas (EP nro. 13, Cayumba)*

*Democráticamente sí estamos avanzando, en la libertad de expresión, voto popular... sí estamos avanzando en democracia (EP nro. 10, Shapajilla).*

Esta percepción diferenciada es llamativa si se pone en contraste con el pasado de violencia política de la región, el cual sigue

siendo parte del marco de referencia para percibir la realidad. En este caso el rasgo distintivo apunta a relacionar la democracia local con una situación de paz o, al menos, posterior al conflicto.

*Como se sabe por parte del gobierno no había tanta democracia porque todos vivíamos cohibidos por la cuestión política que existía en este lugar, más que todo este lugar ha sido completamente golpeado por la subversión y no se puede decir que había tanta democracia. Ahora sí ha cambiado bastante, se está haciendo caso a los actos del gobierno (EP nro. 5, Anda).*

*Creo que sí porque el gobierno está llegando hasta las partes más lejanas yo creo que sí vivimos en un país democrático, ya se acabó la dictadura ahora ya tenemos más paz y más aún con la caída del señor Artemio. (EP nro. 4, Yacusisa)*

Es preciso mencionar que cuando se llevó a cabo el trabajo de campo, todavía estaba vigente el estado de emergencia, en virtud de sucesivas prórrogas desde diciembre del 2004. Desde la perspectiva de los tenientes gobernadores, hay una posición generalizada sobre el impacto negativo del estado de emergencia para que los ciudadanos puedan vivir en paz y desarrollarse. En este caso, el estado de emergencia sería un elemento relacionado con un pasado ya superado, pero cuya actualización periódica (en ese tiempo) es un obstáculo para pensar un futuro diferente.

*(Debería levantarse) para que no haya abuso de parte de la policía y esté cargando personas inocentes. Dicen que son de Sendero Luminoso y los llevan pero muchas veces no son pues tal vez la gente han sido porque los obligaban a que sirvan a ese grupo. (EP nro. 2, San Isidro)*

*En el Alto Huallaga sí, porque el estado de emergencia nos*



*prohíbe reclama nuestros derechos, en sí el Alto Huallaga está olvidado no es como el VRAEM donde va cantidad de dinero para que puedan apoyar la zona agrícola, zona comercial, pero acá no hay nada de eso, eso creo que dificultado el estado de emergencia. (EP nro. 4, Yacusisa)*

Por otro lado, hay una posición que cuestiona al estado de emergencia por su desempeño deficiente para garantizar la seguridad

*Yo creo que se debería estar en estado de emergencia, pero el estado debería hacerlo bien tanto apoyando en la seguridad ciudadana, la policía debería estar continuamente rondando ya que muchas veces cuando hay por ejemplo un robo se llama a la policía y nunca te hacen caso. A veces, cuando muere una persona llamas al comisario y no te hacen caso, como estamos en estado de emergencia deberíamos de recibir más apoyo de parte de ellos ya que eso es su trabajo y deberían venir al pueblo para brindar mayor seguridad a la población (EP nro. 3, Pucayacu)*

Asimismo, el estado de emergencia se justificaría si se aplica a la población de mayor ruralidad, por su supuesta relación con la violencia.

*Diría que sí (se justifica el estado de emergencia) sobre todo por los demás caseríos más alejados ya que han tenido un pasado bastante movido en el tema de la violencia política ya que todavía se dice que hay rezagos, quizás por prevención a eso puede ser factible (EP nro. 15, Inkari).*

*Son rezagos quizás de la gente de Artemio y otros grupos. Por ejemplo, mucho de los dirigentes cocaleros han sido aliados de Artemio y ellos inclusive están denunciados, están procesados, de todas maneras hay todavía coca en el Huallaga por ejemplo*

*en el Monzón tenemos coca, que pasaría si el gobierno anula el estado de emergencia para ellos sería más fácil hacer prevalecer lo ilegal entonces yo creo que primero se tiene que erradicar toda la coca ilegal (EP nro. 14, Las Palmas)*

De esta manera, el estado de emergencia funciona como un “mal necesario”, un elemento de la realidad que aunque no es beneficioso, su ausencia sería vista como más grave, nuevamente en relación al pasado de violencia y auge del narcotráfico.

Asimismo, es claro que los tenientes gobernadores reconocen que ellos no participan en ninguna etapa de la decisión de prorrogar el estado de emergencia. Aunque es una medida que los afecta directamente en diversos ámbitos de la vida cotidiana, es un elemento totalmente ajeno y decidido por “los especialistas” del gobierno en la capital, tal como ellos lo reconocen

*No nos da información que es el estado de emergencia ni cómo actuar en este caso (EP nro. 4, Yacusisa)*

*No me puedo meter en eso ya que ellos son los que manejan la investigación a nivel nacional con los especialistas, con técnicos, entonces no es fácil dar mi opinión yo solo le hablo de mi zona no de lo demás si los técnicos dicen que si entonces que continúe (EP nro. 15, Inkari).*

Cabe mencionar que en el presente siglo, el Alto Huallaga vivió más de 10 años bajo estado de emergencia, durante tres gobiernos nacionales con la justificación de que la presencia de elementos subversivos constituía un riesgo para la estabilidad. A su vez, estas prórrogas eran dictadas por los sucesivos gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala en virtud de informes del sector Interior que daban cuenta de esta presencia subversiva, elaborados sobre la base de dos fuentes, principalmente: la Policía Nacional y las

autoridades políticas. No es posible conocer qué pudo haber informado la Policía Nacional en todos esos años, tanto para que se prorrogue como para se deje de prorrogar en el año 2015.

Durante la gestión del presidente Ollanta Humala, en junio del 2015, terminó la vigencia de la última prórroga del estado de emergencia en el Alto Huallaga. Poco después, se desactivaron el Comisionado de Paz y Desarrollo del Huallaga y el Frente Policial Huallaga, ambos dependientes del Ministerio de Interior, al tiempo que los asuntos fueron asumidos paulatinamente por las instituciones regulares, incluyendo las autoridades políticas. El cese del estado de emergencia fue producto de un largo trabajo de cabildeo por parte de las autoridades regionales, municipales y congresistas, acompañados por la Defensoría del Pueblo, con el argumento de que no se justificaban las prórrogas del estado de emergencia porque ya no había actividad de grupos armados y porque esta medida afectaba negativamente la vida social y económica del Alto Huallaga.

**Cuadro 2**  
**Resumen de mensajes clave**

	<b>Unidades de análisis</b>	<b>Mensajes clave</b>
4.1	Procedencia de las autoridades políticas	En general, han nacido y han pasado una parte importante de sus vidas en otras localidades (incluso otro departamento).
4.2	Ocupaciones	La actividad agropecuaria es la ocupación principal de los tenientes gobernadores. Excepcionalmente, algunos pocos han estudiado algo luego de la educación básica y se han desempeñado en otras ocupaciones.
4.3	Experiencias previas de liderazgo comunal	Todos habían tenido experiencias previas de liderazgo, como dirigentes de productores, escolares, vecinales e incluso algunos habían ejercido el cargo de teniente gobernador en anteriores períodos. También hay los que han tenido experiencias en otras localidades donde han vivido. La experiencia previa es valorada por los demás como una oportunidad para aprender a relacionarse con instancias de poder en el estado.
4.4	Devenir autoridad	Todos llegan al cargo porque en asamblea comunal fueron escogidos por sus vecinos y propuestos ante la ONAGI, la cual los ratificó. En todos los casos, había consenso previo sobre las personas elegibles para el cargo y la decisión de la asamblea es predecible. Las habilidades comunicacionales (saber hablar en público, escribir cartas y solicitudes, entre otras) pesan en la elección, pues hace suponer que la persona elegida representará eficazmente los intereses de la comunidad.
4.5	Expectativas	Percepción de que su legitimidad como autoridades emana de la comunidad y del deseo de solucionar los problemas.
4.6	Autoridad política en funciones	“Llevar la presencia del Estado”: hacer gestiones para que los programas públicos se implementen en la comunidad. En algunos casos, incluye colaboración con los operadores locales y, en otros, de seguimiento de su cumplimiento. Intervención en controversias por propiedades o en casos de violencia familiar o sexual, que desafían sus capacidades pero les impele a dar una solución. El cargo no es remunerado y sus tareas implican

		<p>un costo que es asumido por el ciudadano interesado. Caso contrario, el teniente gobernador no puede hacer la gestión.</p> <p>La tenencia de gobernación como una forma de hacer representable a la comunidad frente al poder.</p>
4.7	La comunidad como problema	<p>Percepción de que los principales problemas de la comunidad son los de orden económico y productivo, para los cuáles la solución estaría en manos de especialistas.</p>
4.8	Democracia y estado de emergencia	<p>Percepción de que la democracia peruana se caracteriza por su conflictividad, burocracia y escasa representatividad. En contraste, la democracia en la comunidad es identificada con el debate, la participación y la paz.</p> <p>El estado de emergencia como una decisión tomada por “especialistas”, sin participación de los tenientes gobernadores, y que afecta la vida cotidiana de las comunidades.</p>

## **CONCLUSIONES**

La realización del estudio *Gobierno nacional y comunidades rurales bajo estado de emergencia: percepciones de tenientes gobernadores del Alto Huallaga* ha permitido constatar que:

1. En torno a la legitimidad de origen, los tenientes gobernadores son elegidos como tales en asamblea comunal y la Oficina Nacional de Gobierno Interior ratifica tal elección. Sin embargo, antes de la realización de la asamblea, dentro de cada comunidad hay consenso sobre los criterios de elegibilidad de la próxima autoridad política y son:
  - Experiencias previas: en el mismo cargo, o en cargos donde se haya puesto en juego la capacidad para ejercer liderazgo.
  - Relaciones con otros actores: se valora positivamente la amplitud de redes sociales que una potencial autoridad política tenga a su disposición, especialmente si esas redes llegan al gobierno regional o nacional.
  - Habilidades comunicacionales: el saber escribir cartas u oficios, o tener fluidez verbal son valorados por la comunidad en tanto se considera que estas habilidades pueden lograr facilitar el poner en agenda en instancias de decisión la solución de demandas a problemas comunales.
2. Respecto a la relación con el Gobierno Nacional, se constata que el gobierno encarga a los tenientes gobernadores funciones de apoyo a la implementación de políticas sociales en el ámbito local. Sin embargo, los programas que ejecutan estas políticas tienen su propio personal (remunerado, capacitado y bajo su control directo) y procedimientos, lo que limita el involucramiento del teniente gobernador a sólo una tarea de difusión y validación de información de los beneficiarios.

3. Con relación a la percepción como representantes y líderes de sus localidades, se observa que los tenientes gobernadores, como representantes del gobierno, se verían limitados a participar sólo en actos protocolares (desfiles o juras de bandera, etc.) y a la expedición de constancias necesarias para que los ciudadanos accedan a programas sociales. Sin embargo, realizan acciones que exceden sus funciones como autoridades políticas, como por ejemplo, interceder ante instancias de gobierno para lograr alguna obra importante para el pueblo o la inclusión en su localidad de algún programa social. Ese esfuerzo adicional expresa una tendencia a orientar el ejercicio de la tenencia de gobernación a la atención de necesidades de la comunidad.
4. El hecho de que la comunidad tenga la posibilidad de proponer al representante del gobierno a nivel local, abre la posibilidad de generar un representante social. Aun cuando la localidad cuente con otros representantes elegidos (como alcalde del centro poblado, por ejemplo), se considera una ventaja contar con otro representante frente al gobierno central.
5. El teniente gobernador desempeña su función de representación social de su comunidad sobre la base de los siguientes rasgos:
  - Tiene legitimidad de origen: es elegido y proclamado en asamblea comunal, de acuerdo a los usos y costumbres locales.
  - Tiene legitimidad de desempeño: su trabajo de gestión en favor de su comunidad y la casi inmediata rendición de cuentas genera una percepción positiva dentro de la misma.
  - Es un servidor público con las mismas limitaciones y carencias que el resto de los miembros de su comunidad. El gobierno nacional no otorga a los tenientes gobernadores recursos ni



incentivos para su trabajo, aun cuando le exija que cumpla su función.

Es significativo el hecho de que aun cuando hay tenientes gobernadores que hacen cobros informales por expedir o tramitar constancias, los vecinos asumen la situación como un hecho inevitable debido a la cadena de incumplimientos desde el gobierno central que dificulta el trabajo voluntario de la autoridad política local.

6. Los antecedentes históricos de violencia y narcotráfico que ha vivido la región brindan el marco de referencia dentro del cual los tenientes gobernadores interpretan el estado de emergencia y lo vinculan con las necesidades presentes en sus localidades. Asumen el estado de emergencia como posibilidad para solucionar problemas de inseguridad ciudadana, a pesar de reconocer que la suspensión de garantías constitucionales afecta la vida cotidiana de sus comunidades.
7. Con relación a la democracia, en la perspectiva de los tenientes gobernadores, la democracia es más accesible en el espacio local que en el nivel nacional, y está íntimamente relacionada a la paz y la participación. Percepción importante y que debe ser vista en relación con el hecho de que los tenientes gobernadores asumen que su labor obedece a una lógica de participación y representación comunitaria orientada a favorecer la convivencia social y que la presencia del Estado garantice el ejercicio de la ciudadanía.
8. Finalmente, se ha constatado que la visión predominante, en medios profesionales y periodísticos, sobre la vida social de las zonas cocaleras ha sido la de una sociedad "desviada", proclive al delito y/o refractaria a instituir un poder legítimo que aplique la ley. Sin embargo, la práctica de los tenientes gobernadores en las comunidades rurales, materia de la presente tesis, indica una demanda de representación, un deseo de inscribirse dentro del relato

oficial del Estado peruano y de que ese proceso produzca cambios positivos para las personas.

## RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el gobierno evalúe la pertinencia y/o conveniencia para la gobernabilidad de mantener a las autoridades políticas (prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores), teniendo en cuenta que carecen de competencias y recursos para que el ejercicio de sus funciones tenga una importancia decisiva sobre la aplicación de políticas nacionales.
2. Es necesario definir cuáles son las funciones de los tenientes gobernadores que realmente contribuyen a una mejor gestión del Estado y generan valor público, con el fin de dotar de sentido la existencia misma de este cargo y para evitar superposición de competencias y responsabilidades con otros actores locales, como alcaldes distritales, operadores de programas sociales, policías, jueces de paz, etc.
3. Es necesario sincerar la naturaleza del cargo de los tenientes gobernadores que ya están ejerciendo la función de representación de sus comunidades y no del gobierno nacional, diseñándose un mecanismo que institucionalice y oficialice esta situación, a fin de que los pueblos dispersos cuenten con un interlocutor válido y sujeto a rendir cuentas de su desempeño a su comunidad.
4. Es necesario mejorar las formas de comunicación y coordinación entre las comunidades rurales y las diversas instancias gobierno y representación, a fin de que los ciudadanos puedan desarrollar mayor compromiso con las políticas nacionales y se incremente su legitimidad. Es llamativo que el Estado sea percibido como una agente externo que es necesario traer a la comunidad.
5. Los programas orientados al desarrollo de las zonas afectadas por el narcotráfico deben incluir dimensiones políticas, sociales y culturales. La atención predominante sobre este problema ha sido priorizar los aspectos de economía agraria, ocultando otras dimensiones de la vida comunitaria que también son importantes para los ciudadanos que viven ahí y que es preciso poner de relieve.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## I. Bibliografía fundamental

- Annino, Antonio. (1995) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Annino, Antonio. (1995) "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821". En: Antonio Annino: *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Aramburú, Carlos Eduardo. (1984) "Problemática social en las colonizaciones de la selva alta peruana". En: Centro de Investigación y Promoción Amazónica: *Población y colonización en la Alta Amazonía Peruana*. Lima: CIPA.
- Arroyo, Juan. (2012) *La sociedad desviada. Cultura y trasgresión en los valles cocaleros del Perú*. Lima: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Brandt, Hans - Jürgen y Franco Valdivia, Rocío (2006). *El tratamiento de conflictos. un estudio de actas en 133 comunidades de Perú y Ecuador. Serie: Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Botana, Natalio y Luna, Félix. (1995) *Diálogos con la Historia y la Política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Camino, Alejandro. (1984) "La colonización como problemática social". En: Centro de Investigación y Promoción Amazónica: *Población y colonización en la Alta Amazonía Peruana*. Lima: CIPA.
- Constitución Política del Perú (1933). Congreso Constituyente, Lima, Perú, 29 de marzo de 1993.

- Constitución Política del Perú (1979). Asamblea Constituyente, Lima, Perú, 12 de julio de 1979.
- Damonte, Gerardo (2000). "Apuntes sobre el teniente gobernador". En: Ansión, Juan; Diez Hurtado, Alejandro; Mujica, Luis. *Autoridades en espacio locales: una mirada desde la antropología*. Lima: PUCP. p.109-124.
- Finot, Iván (2002). "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía". En: Revista de la CEPAL nro. 78, Diciembre 2002. Santiago de Chile: CEPAL. p. 139 – 149.
- Hartley, John. (1995) "Representación". En O'Sullivan, Tim y otros. *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Kernaghan, Richard (2009). *Coca's gone. Of might and right in the Huallaga post-boom*. Stanford: Stanford University Press.
- Lesevic, Bruno. (1984) "Dinámica demográfica y colonización en la selva alta peruana: 1940 - 1981". En: Centro de Investigación y Promoción Amazónica: *Población y colonización en la Alta Amazonía Peruana*. Lima: CIPA.
- Ley Orgánica de Municipalidades (1873). Congreso de la República Peruana, Lima, Perú, 9 de abril de 1873.
- Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 17 de julio del 2002.
- Ley 30057, *Ley del Servicio Civil*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 4 de julio del 2013.

- Ley 30438, *Ley que modifica el Decreto Legislativo 1140, Decreto Legislativo que crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior*. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de mayo del 2016.
- López, Sinesio (2009). La representabilidad. *El zorro de abajo*, Blog de Sinesio López Jiménez. En línea: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/sinesio/2009/09/17/la-representabilidad> (Recuperado el 28. 07. 2014)
- Mainwaring, Scott (comp.). (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina* Buenos Aires: Paidós.
- Manin, Bernard. (1992) *Metamorfosis de la representación*. Buenos Aires-Caracas: Clacso-Editorial Nueva Sociedad.
- Mariátegui, José Carlos. (1990) *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*.- 14° edición. Lima: Editora Amauta. (Trabajo original publicado en 1928).
- Montero, Maritza. (2005) *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad y sociedad*.- 1° ed. 2° reimpresión. Buenos Aires: Paidós.
- Mossbrucker, Harald. (1990) *La economía campesina y el concepto "Comunidad": un enfoque crítico*. Colección Mínima IEP. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Municipalidad Provincial de Leoncio Prado. (2009) *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Leoncio Prado 2008 - 2015*. En línea: <http://www.munitingomaria.gob.pe/mplp/sites/default/files/mplp/documentosdegestion/PDC2008-2015.pdf> (Recuperado el 18. 08. 2014)



- Namuche, Jorge. (1995) *Historia de Tingo María*. Tingo María: Jorge Namuche Rodríguez.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2015*. Lima: UNODC.
- Páucar Mariluz, Felipe. (2006) *La guerra oculta en el Huallaga, Monzón y Aguaytía*. Tingo María: Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo Agroindustrial.
- Remy, María Isabel (2004). "Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia". En: *El problema agrario en debate. Sepia X /Seminario Permanente de Investigación Agraria*. Lima, 2004.P 265 - 267.
- Sartori, Giovanni. (1999) "Representación". En: Sartori, G. *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Urrutia, Jaime (2001). "Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda". En SEPIA IX. *Perú: el problema agrario en debate*. Pucallpa: SEPIA.

## **II. Bibliografía complementaria**

- Agamben, Giorgio (2005). *Estado de excepción. Homo sacer, II, I.-2da. Edición*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- Aramburú, Carlos y Ponce, Ana (1983). *Familia y trabajo en el Perú rural*. Lima: INADEP.
- Asociación Provincial Ucayalina (1978). *Conversatorios sobre la Amazonía Peruana y sus problemas "Javier Pulgar Vidal"*. Lima: APU.

- Cabieses, Hugo (2001). "Balance de la situación regional: Preguntas y propuestas sobre desarrollo alternativo". En: Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VII. Lima, p. 610 - 637
- Colección Documental del Perú. Departamento de Huánuco. Volumen X - Junio 1968. Lima: IOPPE S.A.
- Falconí, Juan (2011). Liderazgo, Representación (representatividad) y Representabilidad. *Gestión y Gobierno, Blog de la PUCP*. En línea: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/gestionygobierno/2011/12/28/liderazgo-representacion-representatividad-y-representabilidad> (Recuperado el 28. 07. 2014)
- Held, David (2002). *Modelos de democracia*.- 1º reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Hurtado, Hugo (1974). *Formación de las comunidades campesinas en el Perú*. Lima: Editorial Tercer Mundo.
- Instituto de Geografía (1949). *Viajes de Estudio*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Ministerio del Ambiente (2016). *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Lima: MINAM.
- Páez Warton, José (1994). *Perú 1992... Desafíos a la pacificación*. Lima: José Páez Warton.
- Quiñones, Patricia. (2011) "Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino". En: *El problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima. p. 177 - 206.

- Ramírez Trebejo, Wilders (2010). *Democracia y participación en espacios rurales. Un estudio en Tupe, una comunidad del Jaqaru en el Perú* (Tesis de licenciatura). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Sartori, Giovanni (1987). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Alfaguara.
- Soberón, Ricardo (1992). "Narcotráfico, violencia y campesinado en la selva alta". En: *El problema agrario en debate. SEPIA IV*. Lima. p. 561 - 577.
- Stein, William (2000). *Vicisitudes del discurso del desarrollo en el Perú: Una etnografía sobre la modernidad del Proyecto Vicos*. Lima: Sur casa de Estudios del Socialismo.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### GUÍA DE ENTREVISTA

ANTECEDENTES
<p>¿De dónde es usted? ¿Cuándo llegó a esta localidad? (indagar circunstancias de migración)</p> <p>¿A qué se dedica la mayor parte de su tiempo?</p> <p>¿De qué manera has participado antes en la vida de su comunidad?</p> <p>¿Qué cargos ha tenido en su comunidad antes? ¿Y en otras comunidades?</p>
INICIO
<p>¿Cómo llegó usted a ser gobernador/teniente gobernador de...? (indagar aliados estratégicos para llegar a ocupar ese cargo)</p> <p>¿Quién lo propuso?</p> <p>¿Cómo fue el procedimiento de la elección?</p> <p>¿Quiénes le respaldaban para ocupar ese cargo?</p> <p>¿Hubo otras personas que fueron propuestas para ese cargo?</p> <p>¿Quiénes los proponían? ¿De dónde eran? ¿A qué grupos pertenecen o pertenecían?</p> <p>¿Por qué no salieron elegidos ellos?</p>

Y Ud. ¿cómo se sentía respecto a la tarea y la responsabilidad que le esperaba?

¿Qué sabía usted sobre la labor de un gobernador? ¿Cómo se enteró usted sobre las labores de un gobernador?

### GESTIÓN

¿Cuál es su labor cotidiana como gobernador?

¿Con qué recursos (dinero, material, mobiliario, personal, etc.) cuenta usted para realizar su trabajo? ¿Quién o quiénes se los proporcionaron?

¿Qué casos atiende más? ¿Por qué le busca más la población?

¿Cómo actúa cuando la gente le pide que intervenga?

¿Qué solución le da a los distintos casos? BUSCAR QUE SE EXPLAYE

¿Cómo cree usted que lo ve la población ahora?

### COMUNIDAD

Hábleme sobre su comunidad, ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a su comunidad?

SI NO LO MENCIONA ESPONTÁNEAMENTE: ¿Hay problemas de seguridad? ¿Hay problemas de violencia? ¿Cómo ocurren?

¿Y qué dificultades tienen las personas de su comunidad para su actividad agrícola?

¿Con qué recursos cuenta su comunidad?

## DEMOCRACIA Y ESTADO DE EMERGENCIA

¿Qué entiende por democracia? ¿Qué es lo primero que se le viene a la mente cuando escucha la palabra “democracia”?

¿Diría que vivimos en un país democrático? ¿Por qué? EXPLORAR RAZONES PARA EL “SÍ” O PARA EL “NO”

¿Sabe que estamos en zona de emergencia? ¿Qué entiende por estado de emergencia? ¿Quién decide que ésta debe ser una zona de emergencia?

¿Por qué el gobierno decide a declarar el estado de emergencia en esta zona?

Para las personas de su comunidad, ¿Cómo es vivir en estado de emergencia?

¿El estado de emergencia brinda seguridad para las personas de su comunidad?

¿Por qué?

¿El estado de emergencia afecta las actividades cotidianas de las personas de su comunidad?

SI DICE “SÍ”: ¿cómo las afecta?

SI DICE “NO”: ¿entonces estarían igual si no hubiera estado de emergencia?

Como teniente gobernador, ¿tiene funciones específicas por el estado de emergencia? ¿Cuáles son?

¿Qué piensa Ud. sobre el estado de emergencia? ¿Considera que el estado de emergencia está plenamente justificado?

¿Debería seguir o terminar? ¿En qué condiciones?

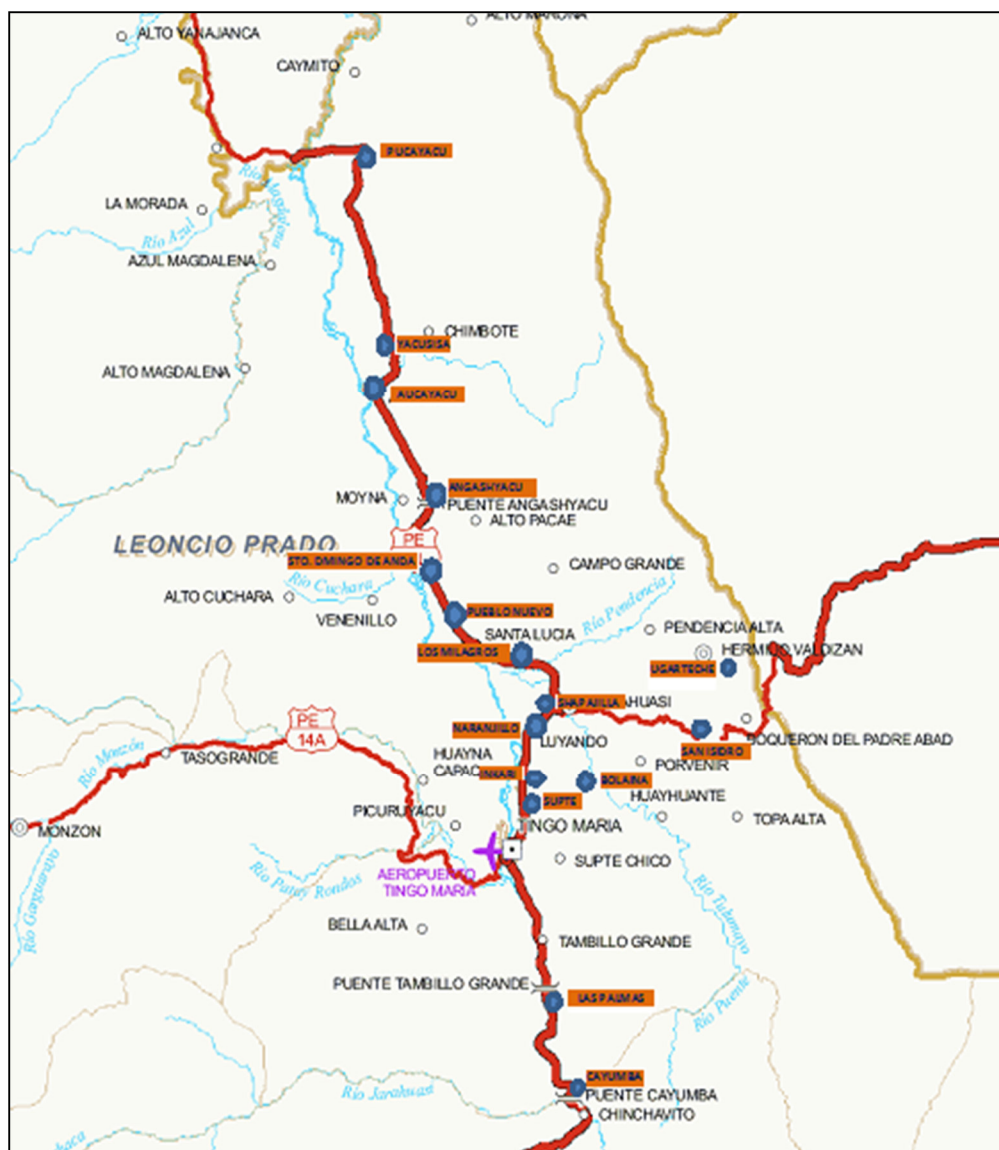


## ANEXO 2: RELACIÓN DE AUTORIDADES POLÍTICAS ENTREVISTADAS

Nro.	Nombre	Sexo	Edad	Nivel de instrucción	Comunidad	Distrito
1	Pablo Cabrera Villar	M	55	Secundaria	Ugarteche	Hermilio Valdizán
2	Gonzalo Marcos	M	33	Secundaria	San Isidro	Hermilio Valdizán
3	José Yamashiro Espinoza	M	25	Secundaria	Pucayacu	José Crespo y Castillo
4	Alberto Lino Santa María	M	57	Secundaria	Yacusisa	José Crespo y Castillo
5	Daniel Ochabano Vela	M	36	Secundaria	Santo Domingo de Anda	José Crespo y Castillo
6	Abel Arostica Rivera	M	32	Secundaria	Angashyacu	José Crespo y Castillo
7	Andrés Lelix Cuadros Narazas	M	55	Superior	Aucayacu	José Crespo y Castillo
8	Lorenzo Zevallos Mazgo	M	38	Secundaria	Los Milagros	José Crespo y Castillo
9	Felipe Flores Ávila	M	39	Secundaria	Pueblo Nuevo	José Crespo y Castillo
10	Román Nieto Urea	M	43	Secundaria	Shapajilla	Luyando
11	Ezequiel Espinoza	M	44	Secundaria	Bolaina	Luyando
12	Samuel Alvarado Loyola	M	29	Secundaria	Naranjillo	Luyando

13	Jorge Garay Sifuentes	M	60	Secundaria	Cayumba	Mariano Dámaso Beraún
14	Tito Estaban Ramos Gómez	M	38	Secundaria	Las Palmas	Mariano Dámaso Beraún
15	Robinson Sambrano Rosas	M	34	Secundaria	Inkari	Rupa Rupa
16	Paulino Morán Alvarez	M	63	Superior	Supte San Jorge	Rupa Rupa

### ANEXO 3: MAPA DE UBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES



Fuente: Elaborado a partir de Mapa vial de Huánuco, Oficina de Estadística, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2009)